

COMPILADORES | ORGANIZADORES

Marilda Pasqual Schneider

Freddy Marín-González

José Emilio Díaz Ballén

**POLÍTICAS DE EVALUACIÓN  
EDUCACIONAL Y  
ACCOUNTABILITY:  
EXPERIENCIAS EN PAÍSES  
DE AMÉRICA LATINA**

**POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO  
EDUCACIONAL E  
ACCOUNTABILITY:  
EXPERIÊNCIAS EM PAÍSES  
DA AMÉRICA LATINA**



UNIVERSIDAD  
DE LA COSTA  
1970



editora  
unoesc

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

P769 Políticas de evaluación educacional y *accountability*: experiencias en países de América Latina = Políticas de avaliação educacional e *accountability*: experiências em países da América Latina / organizadores Marilda Pasqual Schneider, Freddy Marín-González, José Emilio Díaz Ballén. – Joaçaba: Editora Unoesc; Barranquilla, Colômbia: Unicosta; Bogotá, Colômbia: UPN, 2023.  
930 p. ; 23 cm.

ISBN e-book: 978-85-98084-27-5  
Inclui bibliografia

1. Avaliação educacional. 2. Educação – Qualidade. 3. Educação – Desenvolvimento social. 4. Democracia. I. Schneider, Marilda Pasqual, (org.). II. Marín-González, Freddy, (org.). III. Díaz Ballén, José Emilio, (org.).

CDD 371.26

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca da Unoesc de Joaçaba

**Editora Unoesc**

**Coordenação**

Tiago de Matia

Agente administrativa: Simone Dal Moro

Revisão metodológica: Carlos Libman

Projeto Gráfico e capa: Simone Dal Moro

Diagramação: Simone Dal Moro

**Universidad Pedagógica Nacional**

Grupo Interno de Trabajo Editorial | Universidad Pedagógica Nacional

Carrera 16A n.º 79-08

editorial.upn.edu.co

Teléfono: (57 1) 347 1190 - (57 1) 594 1894

Bogotá, Colombia

Alba Lucía Bernal Cerquera: coordinación

Pablo A. Castro Henao: editor de libros

**Universidad de la Costa**

Directora de EDUCOSTA

Lauren Castro Bolaño

Corrección de estilo

EDUCOSTA S.A.S

Financiación:

Universidad de la Costa

Centro de Investigación "La Casa del Maestro"



**Conselho Editorial**

Tiago de Matia

Sandra Fachineto

Aline Pertile Remor

Lisandra Antunes de Oliveira

Marilda Pasqual Schneider

Claudio Luiz Orço

Ieda Margarete Oro

Silvio Santos Junior

Carlos Luiz Strapazon

Wilson Antônio Steinmetz

César Milton Baratto

Marconi Januário

Marceli Maccari

Daniele Cristine Beuron

## **Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc**

Reitor

Ricardo Antonio De Marco

Vice-reitores de Campi

Campus de Chapecó

Carlos Eduardo Carvalho

Campus de São Miguel do Oeste

Vitor Carlos D'Agostini

Campus de Videira

Carla Fabiana Cazella

Campus de Xanxerê

Genesio Téo

Pró-reitora de Ensino  
Lindamir Secchi Gadler

Pró-reitor de Pesquisa, Pós-Graduação,  
Extensão e Inovação  
Kurt Schneider

Diretor Executivo  
Jarlei Sartori

## **Universidad Pedagógica Nacional**

Rector

Alejandro Álvarez Gallego

Vicerrectora Académica

Yeimy Cárdenas Palermo

Vicerrectora de Gestión Universitaria

Mireya González Lara

Vicerrector Administrativo y Financiero

Gabriel Rueda Delgado

Secretaría General

Gina Paola Zambrano Ramírez

## **Universidad de la Costa**

Rector

Eduardo Crissien Borrero

Vicerrector de Ciencia Tecnología e Innovación

Henry Maury Ardila

Vicerrectora Académica

Gloria Moreno Gómez

Vicerrector de Extensión

Jorge Moreno Gómez

Vicerrector Administrativo

Jaime Diaz Arenas

Vicerrector Financiero

Hernando Antequera Manotas

Vicerrectoría de Bienestar Universitario

Rosmery Turbay Miranda

Director de Posgrados

Mario Maury Ardila

Decano del Departamento de Humanidades

Edgardo Sánchez Montero



## SUMÁRIO

PRÓLOGO .....	11
PRÓLOGO .....	13
PRESENTACIÓN .....	15
APRESENTAÇÃO .....	21

### **I - EVALUACIÓN, ACCOUNTABILITY Y CALIDAD EDUCACIONAL**

### **I - EAVLIAÇÃO, ACCOUNTABILITY E QUALIDADE EDUCACIONAL**

#### CAPÍTULO 1

La política como espacio de relación: privatización, estandarización, examinación y *accountability*. Sistema de aseguramiento de la calidad en Chile, el lugar de la interrogación ..29

#### CAPÍTULO 2

Políticas avaliativas na educação básica no brasil e a base nacional comum curricular .....65

#### CAPÍTULO 3

E-evaluación del trabajo colaborativo en estudiantes universitarios ..95

#### CAPÍTULO 4

Las políticas educativas en las estrategias pedagógicas implementadas por los profesores de ciencias naturales ..... 113

#### CAPÍTULO 5

Propuesta de integración familia-escuela fundamentada en la mediación de las TIC para el mejoramiento de la calidad educativa..... 141

#### CAPÍTULO 6

Relaciones entre los desempeños en las pruebas saber y la formación posgradual de profesores en Colombia ..... 163

## CAPÍTULO 7

Semáforo escuela remoto: *accountability* das políticas educacionais no contexto das escolas públicas peruanas..... 189

## CAPÍTULO 8

Sistemas nacionais de avaliação externa: um estudo sobre as políticas de Brasil e Chile.....215

## CAPÍTULO 9

Articulación de la evaluación formativa del profesor en el aula y la prueba Saber Lenguaje 5° .....239

## CAPÍTULO 10

Sistema de avaliação da educação básica: usos na política educacional brasileira .....269

## **II – ORGANISMOS INTERNACIONALES Y ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL**

### **II - ORGANISMOS INTERNACIONAIS E ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL**

## CAPÍTULO 11

*Accountability* educacional frente aos auspícios dos organismos multilaterais em tempos da pandemia de Covid-19 .....295

## CAPÍTULO 12

Ações de organismos internacionais para a democratização da leitura e formação de leitores no Brasil.....319

## CAPÍTULO 13

Educação para o desenvolvimento sustentável: uma crítica às orientações dos organismos internacionais .....341

## CAPÍTULO 14

Mecanismos de incentivos para melhorar os resultados da educação: uma análise das proposições do grupo banco mundial .....367

## CAPÍTULO 15

Dimensões da *accountability* educacional no discurso do banco mundial .....395

## CAPÍTULO 16

*Accountability* (educacional) no labirinto do capital: a fabricação do homem *accountable* .....425

## CAPÍTULO 17

Responsabilidade na gestão da educação no Estado de Tocantins: sintonizar tendencias nacionais .....453

# III – DEMOCRACIA, EDUCACIÓN Y ACCOUNTABILITY

## III - DEMOCRACIA, EDUCAÇÃO E ACCOUNTABILITY

## CAPÍTULO 18

O princípio da gestão democrática na escola pública brasileira e sua relação com a avaliação institucional .....479

## CAPÍTULO 19

Las evaluaciones de pares en revistas académicas como ejercicios de poder .....505

## CAPÍTULO 20

Calidad educativa como fundamento para el aseguramiento del aprendizaje desde un enfoque de derechos .....531

## CAPÍTULO 21

Significações de *accountability* na educação em contexto de regulação por resultados.....557

## CAPÍTULO 22

La política nacional sobre libros de texto en Brasil: ¿democratización o la imposición de un estándar en el proceso de enseñanza? .....579

## CAPÍTULO 23

A pesquisa sobre políticas de avaliação educacional e *accountability* no Brasil: referenciais analíticos .....607

## CAPÍTULO 24

Produção de conhecimento sobre políticas de avaliação e *accountability* educacional no Brasil .....633

## CAPÍTULO 25

Cortes no financiamento da educação do campo e repercussões na luta pela reforma agrária no Brasil.....657

# IV – EVALUACIÓN EDUCACIONAL Y GESTIÓN ESCOLAR

## IV – AVALIAÇÃO EDUCACIONAL E GESTÃO ESCOLAR

## CAPÍTULO 26

Consequências do gerencialismo na implementação de avaliações externas por redes públicas de ensino catarinenses .....689

## CAPÍTULO 27

Consistencia de la sep en el plan de mejoramiento y los indicadores de eficiencia interna antes y durante el contexto COVID – 19.....715

## CAPÍTULO 28

Modelos de *accountability* y gestión escolar.....739

## CAPÍTULO 29

O trabalho do professor escolar no contexto da performatividade.....763

## CAPÍTULO 30

Concepciones y práctica evaluativa del profesor de inglés: encuentros y desencuentros con la prueba Saber Pro.....791

## CAPÍTULO 31

Políticas públicas evaluativas y de *accountability* escolar y la evaluación en el aula – la experiencia en Colombia .....827



## CAPÍTULO 32

Evaluando el acompañamiento pedagógico al docente de básica primaria en sector rural-multigrado como política pública....847

## CAPÍTULO 33

Avaliação externa no ensino fundamental e seus efeitos no contexto escolar.....877

Consideraciones finales.....903

Considerações finais.....909

SÍNTESIS CURRÍCULAR (COMPILADORES) .....913

SÍNTESE CURRÍCULAR (COMPILADORES).....913

SOBRE LOS AUTORES .....917

SOBRE OS AUTORES .....917



## PRÓLOGO

La presente colección forma parte de un conjunto de iniciativas recientes de un colectivo de investigadores latinoamericanos, que convergen hacia un mismo fin: el debate crítico sobre las políticas de Evaluación Educacional y *Accountability* que emergen en la Región, como parte de los movimientos contemporáneos de escala mundial que, como es sabido, tienen lugar en medio de la crisis estructural del capitalismo contemporáneo y la agresiva normalidad del orden socioeconómico. La asociación entre mecanismos de rendición de cuentas y evaluación externa, tal como se práctica en la gran mayoría de los sistemas educativos desde fines del siglo XX, al amparo de las políticas neoliberales, es un factor afiliado a estos movimientos, así como avalado por innumerables estudios en el área.

La invitación al escrutinio crítico de las experiencias de los países latinoamericanos es, por tanto, un campo para este debate, que incluye también, reflexiones incidentes en ámbitos más específicos, desde la escuela, el aula y los sistemas educativos, hasta el accionar de los Estados. instituciones nacionales, con sus contradicciones y limitaciones, pasando por la intrincada cuestión de la democracia. Preguntas silentes ante, el carácter inquisitivo del criterio de utilidad que recae sobre la educación y la escuela, medidas de estado que hacen inverosímil la anunciada calidad educativa, ensayos de resistencia a la lógica productivista en los contextos escolares, entre otros temas, son espacios temáticos abordados en esta colección. Además de la pluralidad de interpretaciones y ángulos de análisis, las obras que componen la colección buscan enfrentar la complejidad de la evaluación y/o rendición de cuentas educativa, especialmente en su expresión contemporánea y en la interfaz con otros fenómenos afines del mismo logro social.

Así, el camino abierto para el examen de experiencias y la presentación de reflexiones afines al tema, culminó en la estructuración de las cuatro partes de la colección, cuyos abordajes concatenados trascienden un dimensionamiento de las tónicas del debate circulante en la Región, en tanto se convierten en el escenario para la materialización de una rica interlocución de investigadores de diferentes países, como lo pretende firmemente el Grupo de Estudio e Pesquisa en Políticas de Evaluación y *Accountability* en países de América Latina (GEPPAyA). Tal composición temática, articula debates relacionados con la calidad, el desempeño de los organismos internacionales, la democracia y la gestión escolar, al tiempo que constituye un oportuno retrato panorámico de las mencionadas tónicas, se convierte en motor para la invitación al lector a revisar cada uno de los capítulos del texto.

Finalmente, a la luz de las intenciones del Grupo, el esbozo de una síntesis de los fines que se persiguen con esta colección, seguramente nos lleva a la idea de una crítica al orden actual, requiriendo una mirada atenta y contextualizada a la relación Estado-Sociedad, con explicaciones que no simplifiquen la complejidad del tema que nos ocupa –las políticas de evaluación educacional y *accountability*– y que animan al mencionado colectivo de investigadores. A raíz de estos propósitos, palpita el deseo de que los lectores de los textos de esta colección, también se sientan motivados a avanzar en los estudios e investigaciones sobre la evaluación educacional y *accountability*, entendidas como instrumentos de conocimiento y de mirada crítica a la realidad.

Elton Luiz Nardi

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7706-3585>

Profesor Titular

Universidade do Oeste de Santa Catarina, Brasil.

## PRÓLOGO

A presente coletânea é parte de um conjunto de iniciativas recentes galgadas por um coletivo de pesquisadores latino-americanos, as quais convergem para um mesmo fim: o debate crítico sobre políticas de avaliação educacional e *accountability* que despontam na Região como parte de movimentos contemporâneos de escala mundial que, sabidamente, processam-se em meio à crise estrutural do capitalismo contemporâneo e da ferina normalidade de uma ordem socioeconômica. A associação entre mecanismos de *accountability* e avaliação externa, tal como praticada na maioria dos sistemas educativos desde o final do século XX, sob os auspícios de políticas neoliberais, é fator filiado a esses movimentos, como bem sustentam incontáveis estudos da área.

O convite ao escrutínio crítico de experiências em países da América Latina é, pois, campo para esse debate, do qual também fazem parte reflexões incidentes em recortes mais específicos, desde a escola, a sala de aula e os sistemas educativos, até ações dos Estados nacionais, com suas contradições e limitações, passando pela intrincada questão da democracia. Questões restadas silentes, o caráter inquisitivo do critério da utilidade que recai sobre a educação e a escola, medidas estatais que tornam pouco crível a qualidade educativa anunciada, ensaios de resistência à lógica produtivista em contextos escolares, dentre outros temas, são frentes da presente coletânea. À marca da pluralidade de interpretações e de ângulos de análise, soma-se a de que os trabalhos que compõem a coletânea buscam enfrentar a complexidade da avaliação educacional e/ou da *accountability*, especialmente em sua expressão contemporânea e na interface com outros fenômenos conexos de uma mesma realizada social.

Assim, o caminho aberto para o exame das experiências e a apresentação de reflexões afetas à temática culminou na estruturação das quatro partes da coletânea, cujos enfoques concatenados

possibilitam mais que um dimensionamento de tônicas do debate circulante na Região, à medida que se tornam palco de materialização de uma rica interlocução de pesquisadores de diferentes países, como firmemente pretendida pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação Educacional e *Accountability* em países da América Latina (GEPPAyA). Tal composição temática, que articula debates afetos à *qualidade*, à *atuação de organismos internacionais*, à *democracia* e à *gestão escolar*, ao passo que se constitui em oportuno retrato panorâmico das mencionadas tônicas, torna-se propulsora do convite ao leitor para a navegação pelos textos.

Enfim, à luz da pretensão do Grupo, o esboço de uma síntese dos propósitos almejados com a presente coletânea nos conduz seguramente à ideia de crítica à ordem vigente, demandante de um olhar atento e contextualizado da relação Estado-sociedade, com a qual são pretendidas explicações que não simplifiquem a complexidade do tema em pauta – as políticas de avaliação educacional e *accountability* – e que anima o mencionado coletivo de pesquisadores. Na esteira desses propósitos, está o desejo pulsante de que os leitores dos textos que compõem a presente coletânea também se sintam motivados a avançar em estudos e pesquisas sobre avaliação educacional e *accountability*, entendidas como instrumentos de conhecimento e de visão crítica da realidade.

Elton Luiz Nardi

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7706-3585>

Professor Titular

Universidade do Oeste de Santa Catarina, Brasil.

## PRESENTACIÓN

El libro ***Políticas de evaluación educativa y accountability: experiencias en países de América Latina*** es el resultado del trabajo conjunto de algunos investigadores de instituciones de educación superior de Brasil, Chile, Colombia y México, quienes forman parte del **Grupo de Estudio e Pesquisa en Políticas de Evaluación Educacional y Accountability en Países de América Latina (GEPPAYA)**.

El Grupo trabaja desde 2019 en el desarrollo de un proyecto de investigación conjunta entre los cuatro países y, en 2021, celebró el ***I Seminario Internacional sobre Evaluación Educacional y Políticas de Accountability***, organizado por investigadores de Brasil y Colombia, el Seminario se llevó a cabo de manera virtual a través de las plataformas de la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia. El esfuerzo por realizar el Seminario culminó con la recomendación de un conjunto de textos para su publicación en formato e-book.

El presente libro, por lo tanto, consta de 33 textos presentados por investigadores de varios países de América Latina en el ***I Seminario Internacional sobre Evaluación Educacional y Políticas de Accountability***, que han tenido una valoración favorable de los evaluadores ad hoc para su publicación en formato electrónico. Los textos que componen la obra se agrupan en cuatro ejes temáticos.

El **Eje I, *Evaluación, accountability y calidad educativa***, reúne diez textos que abordan las posibilidades concretas de mejorar la calidad de los aprendizajes de niños y jóvenes exigiendo la rendición de cuentas y la consecuente responsabilización de los actores escolares por los resultados de las evaluaciones externas. Los autores de los textos buscan problematizar la relación directa entre *accountability* y calidad educativa, ampliamente difundida en el discurso oficial

y en las políticas de evaluación implementadas en varios países de América Latina.

Algunos autores proponen una discusión del tema a partir del análisis de las políticas de privatización, normalización y exámenes que ocurren en la regulación de la educación en contextos nacionales y locales, conllevando una mirada desde la realidad fáctica y en un escenario marcado por las políticas educativas neoliberales. Se analizan algunos discursos oficiales y de organismos multilaterales, difundidos a nivel nacional e internacional, con el fin de evidenciar el intento de construir una visión hegemónica sobre las medidas necesarias para promover la calidad educativa en América Latina. Concluyen destacando que el concepto de calidad impulsado desde las políticas educativas, especialmente las de educación básica, está asociado con los preceptos de una *accountability* gerencial, cuyo foco es el logro de estándares de desempeño compatibles con las necesidades del desarrollo económico en un contexto global.

El **Eje II, Las organizaciones internacionales y la *accountability* educativa**, congrega siete textos que resultan del análisis de los autores sobre el desempeño de las organizaciones internacionales (multilaterales) en el sector educativo, en particular, en lo que respecta las recomendaciones sobre la implementación de mecanismos de incentivos para mejorar resultados educativos y la formación de un individuo *accountable*.

Algunas experiencias nacionales y locales se destacan en los textos que componen el Eje, cuyas políticas de evaluación y *accountability* incorporan el discurso político-ideológico de organismos multilaterales, como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura



(Unesco), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El ascenso de estas organizaciones en el ejercicio de una hegemonía discursiva sobre la definición y formulación de políticas públicas y sociales, en el campo educativo, se evidencia, sobre todo, como resultado de las operaciones financieras y de asistencia técnica que ofrecen a estos países, ubicados en el contexto del sistema capitalista. Considerando el punto de vista desde el cual los autores de los textos de este Eje enfocan el desempeño de las organizaciones mencionadas, se enfatizan algunas estrategias político-ideológicas forjadas por estos organismos en la producción de una convergencia transnacional sobre cómo debe organizarse y cómo se caracteriza un sistema de *accountability* en la educación latinoamericana.

El **Eje III, Democracia, educación y accountability**, consta de ocho textos cuyos autores abordan los vínculos entre la *accountability* y los procesos democráticos. Los textos de este Eje se pueden agrupar en tres conjuntos de focos temáticos. El primero, constituido por estudios que buscan evidenciar la necesidad de crear espacios escolares de participación, con el fin de superar la lógica mercantil y gerencial sobre la que se construye el discurso hegemónico de la democracia. Bajo esta luz, se destacan las obras que describen espacios de participación los cuáles presentan el papel de la comunidad escolar en la construcción de una sociedad democrática.

En una dirección similar, existe un segundo conjunto de textos que refleja el interés de los autores por producir evidencia sobre las relaciones de poder en los procesos de evaluación y rendición de cuentas, ya sea en el contexto de los aprendizajes, resultados educativos, libros de texto, relaciones costo-beneficio, o bien desde algunas modalidades de enseñanza, como la educación rural o la

producción científica en diferentes áreas del conocimiento. Estos textos se fundamentan en algunos efectos centrados en evaluaciones basadas en procesos burocráticos de rendición de cuentas que, según Erkkilä (2007, citado por Schneider y Nardi, 2019, p. 56), priorizan los mecanismos tradicionales de regulación y supervisión intensificando las relaciones jerárquicas de poder.

Finalmente, los textos del tercer conjunto se centran en el debate sobre los significados del concepto de *accountability* educativa, a partir de datos producidos de la revisión bibliográfica sobre el tema. Con base en el análisis realizado, los autores reconocen la prevalencia de la *accountability* asociada al significado de responsabilización en el campo educativo. Junto a este hallazgo, llaman la atención sobre el carácter polisémico y multidimensional del concepto y la consecuente necesidad de una reflexión sobre “las configuraciones y usos de las herramientas constitutivas de las políticas de evaluación y *accountability* educativas” (Menezes y Schneider (2022)<sup>1</sup>, ya que las configuraciones empíricas modifican los significados de la *accountability* en educación.

El libro también incluye ocho textos agrupados en el **Eje IV, Evaluación educativa y gestión escolar**. Los textos de este Eje se enfocan en temas relacionados con las alianzas público-privadas en la gestión de los sistemas educativos locales o regionales; a las nuevas exigencias en la gestión de las escuelas, desde la implementación de políticas que refuercen la gestión educativa por resultados; los efectos del discurso de la performatividad en el trabajo docente; así como también los nuevos referentes de calidad aportados en diferentes modelos de evaluación educativa.

---

<sup>1</sup> Ver en Capítulo 23: A pesquisa sobre políticas de avaliação educacional e *accountability* no Brasil: referenciais analíticos.

En relación con estos asuntos, los autores destacan las estrategias de acción forjadas por los sistemas educativos locales o regionales y la educación básica de las escuelas para garantizar la consecución de las metas nacionales de calidad, delineadas en el marco de la nueva gestión pública. Entre las acciones, se resalta el establecimiento de alianzas entre el sector público y las empresas privadas de educación que brindan, además de material didáctico a estudiantes y docentes, educación continua para docentes, seguimiento de los resultados educativos en las escuelas asociadas y exámenes periódicos para monitorear el desempeño de los estudiantes.

Con ello, se configura una nueva institucionalidad en la gestión de las escuelas públicas locales de educación básica, en la medida en que se responsabilizan un amplio y diversificado conjunto de tareas y servicios cuyo seguimiento de su eficacia está a cargo de los sistemas municipales (Donoso- Osório, Cádiz-Alamiro, Díaz y Leiva, 2022). Esta nueva institucionalidad resulta de la implementación de un modelo de *accountability* burocrático y performativo – el caso de Chile, según el cual surge la idea de una escuela performativa.

Consecuente con el nuevo modelo de gestión pública, la idea de una escuela performativa riñe con los principios fundamentales que rigen el discurso de mejora de la calidad educativa. Mientras las tecnologías de la performatividad se emplean a favor de una lógica utilitaria, empresarial y mercantil de la educación (Schneid, 2022), la noción de calidad se sitúa en el contexto de una construcción socialmente referenciada.

Con base en las reflexiones, los autores de los textos que integran el Eje IV de este libro enfatizan la importancia de reflexionar sobre las funciones de las evaluaciones externas y estandarizadas de desempeño de los estudiantes, por parte de las escuelas de

educación básica, y la necesidad de desarrollar un proceso formativo e integrador basado en el compromiso institucional de promover una educación transformadora.

Invitamos a la comunidad científica en general a indagar los textos de esta colección, produciendo nuevas reflexiones y nuevos significados a partir de los datos recogidos y las conclusiones presentadas por los autores de los textos puestos a disposición de los lectores.

## APRESENTAÇÃO

A obra ***Políticas de avaliação educacional e accountability: experiências em países da América Latina*** resulta de um o esforço conjunto de alguns investigadores de instituições de educação superior do Brasil, Chile, Colômbia e México, que integram o **Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação Educação e Accountability em Países da América Latina (GEPPAYA)**.

O Grupo vem atuando desde 2019 no desenvolvimento de um projeto de investigação conjunta entre os quatro países e, em 2021, realizou o **1º Seminário Internacional de políticas de avaliação educacional e accountability**. Organizado por investigadores do Brasil e Colômbia, o Seminário ocorreu de forma virtual tendo sido sediado pela Universidade Pedagógica Nacional. O esforço de realização do Seminário culminou com a recomendação de um conjunto de trabalhos para publicação no formato e-book.

A presente obra, constitui-se, portanto, de 33 textos apresentados por pesquisadores de vários países da América Latina no **1º Seminário Internacional de políticas de avaliação educacional e accountability** e que receberam parecer favorável dos avaliadores *ad hoc* para publicação no e-book. Os textos que integram a obra encontram-se agrupados em quatro eixos temáticos.

**O Eixo I, Avaliação, accountability e qualidade educacional**, reúne dez textos que versam sobre as possibilidades concretas de se melhorar a qualidade das aprendizagens das crianças e jovens por meio da exigência de prestação de contas e a consequente responsabilização dos atores escolares pelos resultados das avaliações externas. Os autores dos textos procuram problematizar

a relação direta entre a *accountability* e a qualidade educacional, amplamente difundida no discurso oficial e nas políticas de avaliação implementadas em vários países latino-americanos.

Alguns autores propõem uma discussão do tema a partir da análise das políticas de privatização, standardização e exames que ocorrem na regulação da educação em contextos nacionais e locais, permitindo uma mirada desde a realidade fática e num cenário marcado por políticas educacionais neoliberais. Analisam alguns discursos oficiais e de agências multilaterais, difundidos nacional e internacionalmente, com o propósito de demonstrar a tentativa de construção de uma visão hegemônica acerca das medidas necessárias à promoção da qualidade educacional na América Latina. Concluem, destacando que o conceito de qualidade erigido a partir das políticas educacionais, mormente as da educação básica, coaduna com preceitos de uma *accountability* gerencial, cujo foco é o alcance de padrões de desempenho compatíveis com as necessidades de desenvolvimento econômico em contexto global.

**Do Eixo II, *Organismos internacionais e accountability educacional***, fazem parte sete textos que resultam de análises dos autores sobre a atuação de organismos internacionais (multilaterais) no setor educacional, notadamente, no que se refere às recomendações quanto à implementação de mecanismos de incentivos com vistas à melhoria dos resultados educacionais e a fabricação de um indivíduo *accountable*.

São realçadas nos textos que compõem o Eixo algumas experiências nacionais e locais cujas políticas de avaliação e *accountability* incorporam o discurso político-ideológico de organizações multilaterais, tais como, o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A ascendência dessas organizações no exercício de uma hegemonia discursiva sobre a definição e formulação de políticas públicas e sociais, no campo educacional, ocorre, sobretudo, em decorrência das operações financeiras e de assistência técnica ofertadas a esses países, situados na periferia do sistema capitalista. Considerando o ponto de vista sobre o qual os autores dos textos deste Eixo focalizam a atuação das organizações referidas, são deslindadas algumas estratégias político-ideológicas forjadas por estas organizações na produção de uma convergência transnacional sobre o que é e como deve ser organizado um sistema de *accountability* na educação latino-americana.

O **Eixo III, Democracia, educação e accountability**, é constituído por oito textos cujos autores abordam vinculações da *accountability* com processos democráticos. Os textos deste Eixo podem ser agrupados em três conjuntos de focos temáticos. O primeiro deles, constituído por estudos que buscam evidenciar a necessidade de criação de espaços escolares de participação, com a finalidade de suplantar a lógica mercantil e gerencial sobre a qual se ergue o discurso hegemônico da democracia. Sob este lume, sobressaem-se os trabalhos que realçam espaços de participação onde são forjados graus de protagonismo da comunidade escolar na construção de uma sociedade democrática.

Em direção similar, situa-se um segundo conjunto de textos que reflete o interesse dos autores em produzir evidências sobre as relações de poder em processos de avaliação e *accountability*, quer seja no contexto das aprendizagens, dos resultados educacionais, dos

livros didáticos, das relações custo-benefício na oferta de algumas modalidades de ensino, tais como a educação do campo ou, ainda, da produção científica nas diferentes áreas de conhecimento. Nestes textos, são focalizados alguns efeitos deletérios das avaliações vincadas em uma *accountability* burocrática que, segundo Erkkilä (2007), citado por Schneider e Nardi (2019, p. 56), prioriza mecanismos tradicionais de regulação e supervisão por meios dos quais são intensificadas relações hierárquicas de poder.

Por fim, os textos do terceiro conjunto focalizam o debate sobre as significações do conceito de *accountability* educacional, tomando por base dados produzidos a partir da revisão de literatura sobre o tema. A partir das análises realizadas, os autores dos textos deste conjunto reconhecem a prevalência da responsabilização como tradutora da significação de *accountability* no campo educacional. A par desta constatação, chamam atenção para o caráter polissêmico e multidimensional do conceito e a consequente necessidade de uma reflexão sobre “as configurações e os usos das ferramentas constitutivas das políticas de avaliação e *accountability* educacional” (Menezes y Schneider (2022)<sup>2</sup>, uma vez que as configurações empíricas alteram os significados da *accountability* na educação.

Fazem parte da coletânea, ainda, oito textos agrupados no **Eixo IV, Avaliação educacional e gestão escolar**. Os textos deste Eixo focalizam temas relacionados às parcerias público-privadas na gestão de sistemas locais ou regionais de ensino; às novas demandas na gestão das escolas, a partir da implementação de políticas que reforcem a gestão educacional por resultados; aos efeitos do discurso da performatividade no trabalho docente; e, ainda, aos

---

<sup>2</sup> Ver em Capítulo 23: A pesquisa sobre políticas de avaliação educacional e *accountability* no Brasil: referenciais analíticos.



novos referentes de qualidade aportados em diferentes modelos de avaliação educacional.

Acerca destes temas, os autores destacam estratégias de ação forjadas por sistemas locais ou regionais de ensino e escolas de educação básica para assegurar o atingimento de metas nacionais de qualidade, traçadas sob o lume da nova gestão pública. Entre as ações sobressai a constituição de parcerias do setor público com empresas privadas de ensino que fornecem, além de material didático aos alunos e professores, formação continuada aos docentes, monitoramento dos resultados educacionais das escolas conveniadas e exames periódicos para acompanhamento do desempenho dos estudantes.

Ganha corpo, com isso, uma nova institucionalidade na gestão das escolas públicas locais de educação básica, na medida em que estas passam a ser responsáveis por um conjunto amplo e diversificado de tarefas e serviços cujo acompanhamento de sua efetividade está sob a responsabilidade dos sistemas municipais de ensino (Donoso-Osório, Cadiz-Alamiro, Diaz y Leiva, 2022). Essa nova institucionalidade resulta na implementação de um modelo burocrático e performativo de *accountability* – caso do Chile, segundo o qual emerge a ideia de uma escola performática.

Coerente com o novo modelo de administração pública, a ideia de uma escola performática conflita com os princípios fundamentais que regem o discurso da melhoria qualidade educacional. Enquanto as tecnologias da performatividade são empregadas em favor de uma lógica utilitarista, empresarial e mercantil de educação (Schneider, 2022), a noção de qualidade situa-se no contexto de uma construção socialmente referenciada.

Com base nas reflexões tecidas, os autores dos textos que compõem o Eixo IV deste e-book enfatizam a importância de se refletir sobre as funções das avaliações estandardizadas de desempenho, pelas escolas de educação básica, e a necessidade de se desenvolver uma avaliação formativa e integradora pautada no compromisso institucional de promoção de uma educação transformadora.

Convidamos a comunidade científica em geral a debruçar-se sobre os textos desta coletânea, produzindo novas reflexões e novos significados a partir dos dados levantados e das conclusões apresentadas pelos autores dos textos disponibilizados aos leitores

**I - EVALUACIÓN,  
ACCOUNTABILITY Y  
CALIDAD EDUCACIONAL**

**I - EAVLIAÇÃO,  
ACCOUNTABILITY  
E QUALIDADE  
EDUCACIONAL**





## CAPÍTULO 1

---

# LA POLÍTICA COMO ESPACIO DE RELACIÓN: PRIVATIZACIÓN, ESTANDARIZACIÓN, EXAMINACIÓN Y ACCOUNTABILITY. SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN CHILE, EL LUGAR DE LA INTERROGACIÓN

María Angélica Oliva

Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa

Universidad de Playa Ancha, Chile

### Introducción

La reconstrucción anterior del auge del enfoque empresarial de la responsabilidad muestra que este auge no es un fenómeno aislado, sino que forma parte de una transformación de la sociedad en la que las relaciones políticas y la propia esfera de lo político han sido sustituidas por las relaciones económicas. El fundamento de la actual modalidad de rendición de cuentas parece económico, ya que el derecho a la rendición de cuentas que reclama el gobierno parece surgir de la inversión financiera que realiza en servicios públicos como la educación (...). La conclusión del análisis anterior sólo puede ser que la actual cultura de la rendición de cuentas es profundamente problemática. La rendición de cuentas es una estrategia apolítica y antidemocrática que redefine todas las relaciones significativas en términos económicos y, por tanto, las concibe como relaciones formales y no sustanciales (Biesta, 2016, p. 59).

Al tenor del desarrollo de su obra *¿Qué es una buena educación en la era de las mediciones?* Biesta (2016), inquiera por el propósito de la educación y para qué sirve la educación, interrogantes que recalcan en la sección sobre *Educación entre accountability y responsabilidad*, el peso de su argumentación queda de manifiesto en el último párrafo de la cita que ilumina este capítulo, sobre la cultura de rendición de cuentas como una estrategia apolítica y antidemocrática que redefine todas las relaciones significativas en términos económicos. ¿Qué evidencia fundamenta esta apreciación? En este capítulo, el estudio de la pregunta aborda el papel de la política como espacio de relación, escenario donde las políticas educativas tensionan macro y micropolíticas con las estrategias de sus *policy enactments* (Ball, 1994; Ball, Maguire y Braun, 2012).

Este trabajo se basa en una investigación sobre *Políticas Públicas de Evaluación Educacional y Accountability en Países de América Latina, Brasil, México, Colombia y Chile*, cuyo objetivo es contribuir a profundizar el debate sobre la asociación empírica entre políticas públicas de evaluación educativa y herramientas de rendición de cuentas, mediante el análisis de las regulaciones o disposiciones producidas en la configuración de modelos de evaluación de la Educación Básica y su repercusión en las escuelas públicas. Para el caso chileno, el capítulo considera la política como espacio de relación, donde pueden fortalecerse o debilitarse esas escuelas públicas, allí explora 4 dispositivos que promueven procesos de neoliberalización, a saber: privatización, estandarización, examinación y *accountability* [PEEA], (Carrasco, 2013a), cuyo ensamblaje en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad [SAC] consolida el modelo de rendición de cuentas en Chile. 2 preguntas principales guían el desarrollo de este trabajo: ¿Qué asociación empírica existe entre políticas públicas de evaluación educativa y rendición de cuentas en la actual política

educativa chilena? y ¿Qué discursos, políticas y prácticas permiten consolidar el modelo de rendición de cuentas en Chile?

La investigación que sustenta este capítulo se desarrolla mediante: (i) un estudio bibliométrico aplicado a un *corpus* de artículos sobre la materia, publicados en Chile entre 2009-2019; (ii) una estrategia de investigación documental de inspiración hermenéutica, para escuchar el sentido manifiesto y, especialmente, subyacente presente en cada texto; el mundo que, a su través, se revela (Dilthey, 1986); y, (iii) un análisis de contenido cuali-cuantitativo.

Cuatro secciones y un conjunto de figuras dan vida a este texto; las figuras constituyen fuentes iconográficas que tienen la finalidad de aumentar el grado de inteligibilidad del problema, por ejemplo, la metáfora del *puzzle*, donde cada una de sus piezas son parte del engranaje de una matriz de *accountability* y, a su través, del orden neoliberal. Para comenzar, se aborda, en compañía de Arendt (1997, 2006) y Ball (1987), la política como espacio de relación y su expresión en las políticas educativas tensionadas entre las macro y micropolíticas con sus *policy enactments*. A continuación, la metáfora de la caja de herramientas, desarrollada por Wittgenstein (2008) y luego, por Foucault (1985), permite bosquejar un marco conceptual indispensable para la inteligibilidad del problema, mediante 3 conceptos: orden (matriz) - dispositivo - discurso. Las siguientes secciones muestran la aplicación de la caja de herramientas en 4 políticas fundamentales que desarrollan procesos de neoliberalización en el sistema educacional chileno, éstos son: privatización, estandarización, examinación y *accountability* (PEEA) (Carrasco, 2013a). Finalmente, se presenta el Sistema de Aseguramiento de la Calidad [SAC], atendiendo a algunos de sus discursos, políticas y prácticas de *accountability*.

## La política educativa como espacio de relación: macropolíticas, micropolíticas y *policy enactments*

A estos tres elementos de toda acción política -el fin que persigue, la meta vagamente conocida a que se orienta y el sentido que se manifiesta en ella al ejecutarse se añade un cuarto que, aun sin ser nunca el impulso inmediato de la acción es lo que propiamente la pone en marcha. A ese cuarto elemento quiero llamarle el principio que inspira la acción (Hannah Arendt, 1997, p.134).

Este trabajo vincula las políticas de privatización, estandarización, examinación y *accountability* que promueven procesos de neoliberalización en Chile e invita a recuperar el sentido de la Política en el dominio de las políticas educativas. Considera, también, el diálogo entre las macropolíticas y las micropolíticas; si la macropolítica refiere a la política que se produce desde las esferas gubernamentales, parlamentarias, judiciales, los medios de prensa; la micropolítica refiere a la manera en que lo político se vivifica en las realidades cotidianas y su contexto social y material, mediante complejas relaciones entre agentes, discursos, prácticas y artefactos (Ball, Maguire y Braun, 2012). Por su parte, la política educativa se sitúa entre el discurso macrosociológico y de los grandes lineamientos ideológicos y la realidad microcomunitaria propia de la escuela (Colom y Domínguez, 1997). Así, por ejemplo, mientras en el dominio macropolítico el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Chile [SAC], está regulado por la Ley N°20.529, con las instituciones que lo componen: Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación, Agencia de Calidad de la Educación y Superintendencia de Educación; la perspectiva micropolítica descubre críticas y nudos críticos frente a ese SAC. Así, en las políticas de Aseguramiento de la Calidad se evidencia que,



las prácticas escolares se configuran en un campo desigual, y las políticas legitiman y acrecientan estas diferencias, en vez de disminuirlas. Aunque las medidas fomentan una mayor estructuración y control sobre el trabajo escolar, "orientado a metas", en ninguno de los casos se evidencia, a propósito de la política, el desarrollo de capacidades profesionales a largo plazo. Particularmente, se constatan efectos perjudiciales en establecimientos con bajo desempeño, situados en contexto de marginalidad urbana (Falabella, 2016, p.107).

En sintonía con lo anterior, para Ball (1987), la micropolítica atiende a la naturaleza conflictiva de las escuelas, verdaderos campos de lucha donde existen conflictos en curso o potenciales entre sus miembros, pobremente coordinadas e ideológicamente diversas, por ello, sostiene el autor "Juzgo esencial, si queremos comprender la naturaleza de las escuelas como organizaciones, lograr una comprensión de tales conflictos" (Ball, 1987, p. 35). Desde aquí es posible identificar 4 presupuestos que, a modo de referentes clave, permiten analizar las instituciones educativas: la diversidad de intereses, el modo de control, la diversidad ideológica y los conflictos y el poder (Ball, 1987; Bernal, 1997).

Las instituciones educativas hacen política educativa desde sus realidades cotidianas, en sus diversos contextos lo que conduce a las *policy enactments* que refieren a las políticas actuando y actuadas, es decir, a su puesta en práctica, la política en acción, entonces, ¿Cuál es la realidad de las políticas educativas en esta versión micropolítica? (Falabella, 2020a). Para Ball, Maguire y Braun (2012), esta realidad comprende tanto la elaboración de leyes y planes oficiales, como la cadena de actuaciones y traducciones de distintos actores, así no se trata de la implementación de políticas sino de su actuación; no es en

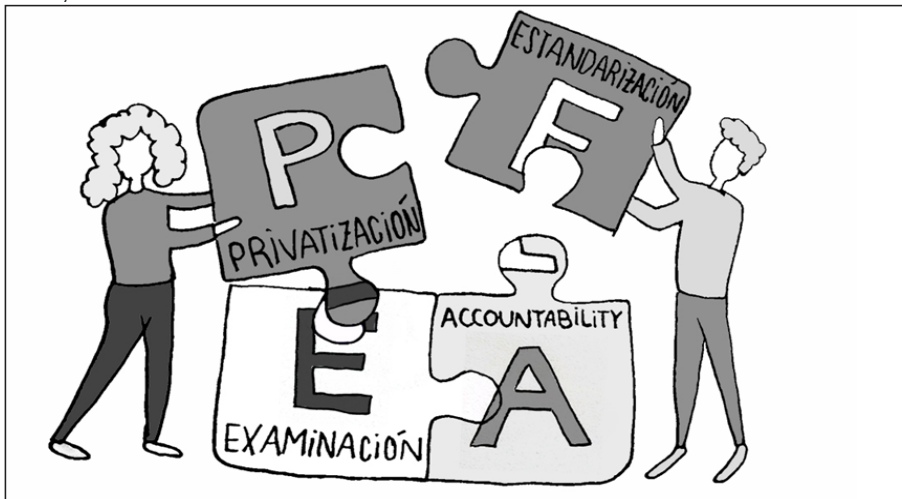
vano, la ambivalencia que existe en el significado inglés de la palabra *enactment* que refiere tanto al sistema normativo prescrito como a la representación teatral (Ball, Maguire y Braun, 2014); una suerte de puesta en escena en la perspectiva de la actuación o representación teatral. Esto justifica que este trabajo aborde: discursos, políticas y prácticas asociadas al Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Macropolítica, micropolítica junto a la promulgación de las políticas en la escuela (*policy enactments*), remiten a la Política, esto es, al mundo en común, a la construcción de la comunidad, al espacio público y a su imperativo de una ética de la vida democrática; comunidad y diversidad aparecen unidas en la política, pues, la pluralidad constituye el fundamento ontológico que determinará lo que signifique comunidad, porque “ser hombre significa tener necesidad de otro hombre” (Arendt, 2006, p.195). Precisamente, la política se basa en el hecho de la pluralidad de los hombres (Arendt, 2006). Ello permite comprender que la política, es una necesidad ineludible para la vida humana, tanto individual como social; el hombre no es autárquico, depende en su existencia de otros, el cuidado de ésta debe concernir a todos, sin lo cual la convivencia sería imposible; por ello, misión y fin de la política es asegurar la vida en el sentido más amplio permitiendo al individuo perseguir en paz y tranquilidad sus fines (Arendt, 1997).

Misión y fin de la política educativa, es la construcción de nuevos y mejores mundos comunes, atendiendo a las necesidades sociales en la doble dimensión de lo deseable y lo posible, según sus exigencias de participación en la macro y la micropolítica (Fernández, 1999). El sistema educativo, constituye una parte de la sociedad lo que permite reparar en su dimensión institucional, tal como corresponde a cualquier institución social, dentro de ellas la institución escolar, contexto de

los procesos de traducción, reproducción y transformación de la cultura en los sistemas educativos (Granados, 2003). ¿Qué y cómo se traduce, reproduce y transforma? Constituye una pregunta central que, distintas teorías educativas, abordan de diferentes maneras, entre la reproducción de una sociedad plena de contradicciones y la transformación de la sociedad tras la búsqueda de nuevos y mejores mundos comunes (Oliva, 2012). Este es, precisamente, el espacio de relación donde acontece el diálogo entre las macropolíticas y las micropolíticas y que según el carácter que adquiera este diálogo en las políticas educativas, el espacio público puede fortalecerse o *a contrario sensu* debilitarse. Tal como puede observarse en la figura del *puzzle* representativo de los procesos de neoliberalización que muestran el ensamblaje de una pieza con otra y configuran la metáfora de la matriz de la neoliberalización de la educación de la que participa el SAC (Fig.1).

Figura 1.  
Texto y contexto del modelo de rendición de cuentas chileno.



Precisamente, la política de rendición de cuentas por desempeño en Chile, evidencia de la cuantía de la matriz neoliberal. Nótese la trayectoria de la política de rendición de cuentas en Chile y su modo de expresión de la política como espacio de relación que:

En el marco de una transformación global hacia la constitución de un Estado subsidiario, comienza a idearse el diseño de un mercado escolar que combina elementos de: competencia vía subvención por alumno (*voucher*); traspaso de la gestión escolar desde el Estado central hacia los municipios e incentivos para una mayor participación del sector privado; y una prueba nacional estandarizada (PER y luego SIMCE) que pudiese medir la calidad de cada establecimiento con el fin de orientar las decisiones de los padres, como también la gestión educativa (...). En esta etapa, el énfasis de la política está puesto en la competencia por la demanda y la elección parental informada, enfoque llamado en la literatura "*accountability de mercado*" (...). Desde mediados de los años 90, se ha diseñado un conjunto de políticas que derivaron en lo que se llama "Sistema de Aseguramiento de la Calidad", que viene a complementar el modelo anterior. Esta segunda ola de reformas pone énfasis en mecanismos de apoyo y de rendición de cuentas de la escuela hacia el Estado por su desempeño, conocido como *accountability* con altas consecuencias o performativo (Falabella, 2016, p. 108-109).

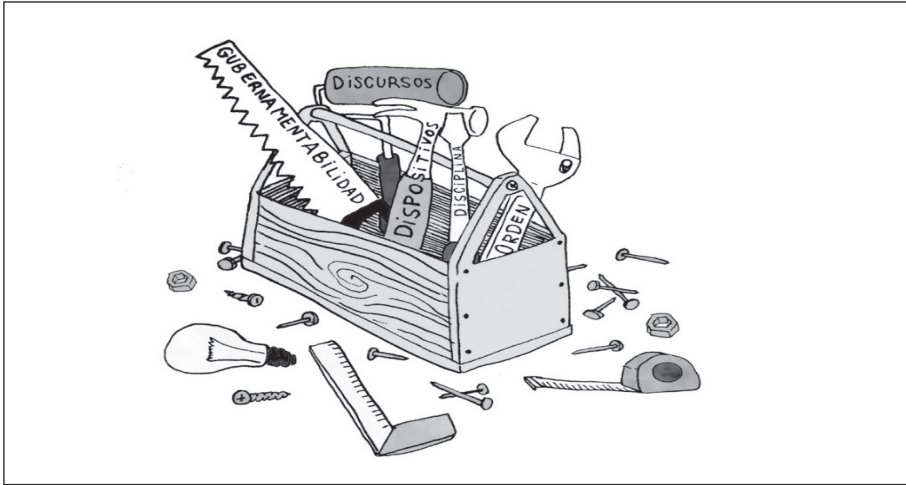
## **Caja de herramientas para la inteligibilidad del problema.**

Pensar, para Hannah Arendt, es distinguir, captar la especificidad de los conceptos, de las experiencias en las que estos arraigan. Por su parte, comprender es un ejercicio de profundización y enraizamiento en el mundo común, también, es tomar una posición (Arendt, 2016; Fuster, 2013). Distinguir lo propio de los conceptos y de las experiencias donde enraízan, por ejemplo, los dispositivos que configuran la matriz neoliberal en la política educativa chilena, que permiten una aproximación al problema de este capítulo desde la Política, junto al

imperativo de tomar posición y, a su paso, restituir el nexo entre ética y política. Todo lo cual, requiere una caja de herramientas para la inteligibilidad del problema, al tiempo de situar al SAC en el lugar de la interrogación: ¿Cuál es el significado y alcance del conjunto de políticas que derivan en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad? ¿De qué manera sus mecanismos de apoyo y de rendición de cuentas de la escuela hacia el Estado, por su desempeño, muestran un *accountability* de altas consecuencias o performativo? en fin ¿Cuáles son las críticas y nudos críticos del SAC?

Nuestra caja de herramientas es el lugar de los conceptos de orden, dispositivo y discurso, remite a la política y a la acción política en una suerte de *enactment* de conceptos, es decir los conceptos en actuación o actuados (Fig.2). Para Wittgenstein (2008), pensar el lenguaje como una caja de herramientas es atender a sus diversas funciones, parecidas a las funciones de las palabras, cuyo significado se resuelve en su uso; su variedad indica la existencia de *varios* lenguajes y discursos, que constituyen diversas formas de vida. Por su parte, Foucault (1985), señala que la escritura, el quehacer teórico, el libro, forman una caja de herramientas para ser utilizada en el exterior, estableciendo multiplicidad de vínculos con otros libros, quehaceres teóricos y escrituras, como instrumentos que permiten comprender una lógica propia de las relaciones de poder y a las luchas que históricamente se comprometen alrededor de ellas.

Figura. 2.  
Caja de herramientas para la inteligibilidad del problema



El devenir del presente capítulo ya ha enunciado 6 veces la palabra orden, todas ellas referidas al orden neoliberal, la cuestión es, entonces, mostrar su papel en el lugar de la interrogación del SAC como dispositivo de *accountability*, así como, los discursos mediante los cuales nombra, legitima, en fin, ordena en sistema escolar. Una simple *epojé* permite desvelar la tríade: orden – dispositivo – discurso, en nuestra caja de herramientas. El orden, es aquí, un concepto matriz, entidad principal que engendra y contiene a otras y molde que se da forma a alguna cosa (Larousse, 2017). Continente o entidad recipiente de otra u otras cosas, a las cuales con-forma y el contenido que resulta dispuesto de una cierta manera, amoldado, conformado, ordenado. La idea de orden o *cosmos* refiere a una cierta legalidad, que encuentra sus sinónimos en las nociones de: concierto, regularidad, regla, disciplina, norma, disposición, precepto, ordenanza, entre otras (Saínez de Robles, 1959). Por su parte, para Weber (2014), el orden legítimo es un orden social compuesto de regularidades estructurales y de la creencia de las personas en la validez justificada de esas regularidades, cuyo fundamento puede ser la tradición, una

vinculación afectiva, una creencia racional en el valor de la acción o en la legalidad.

En la conformación del orden o matriz neoliberal, el capítulo identifica 4 políticas principales basadas en: privatización desregularizada; estandarización excesiva; sobre examinación censal; y, *accountability* externo de altas consecuencias (Carrasco, 2013a). El capítulo, considera a estas políticas en la condición de dispositivos *ab ordine* foucaultiano, como una red o conjunto diverso de discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; el dispositivo es la red que puede establecerse entre estos elementos (Foucault, 1984). Todo dispositivo posee líneas de visibilidad, curvas de enunciación, líneas de fuerza, subjetivación, rupturas, fisuras, fracturas que se entrecruzan y se mezclan, mientras unas suscitan otras, a través de variaciones o hasta de mutaciones de disposición; también sus curvas de (in)visibilidad y enunciación, traspasando su historicidad, su régimen de luz, en fin, su arquitectura (Foucault, 2012; Deleuze, 1990).

Los discursos, así como, las narrativas, son formas de nombrar, estructurar, legitimar, ordenar racionalmente el mundo, que identifican y sujetan; constituyen formas de normalización, ya sea mediante normas explícitas como, por ejemplo, la Ley 20.529 SAC (normatividad), o mediante normas implícitas, poder simbólico o control social simbólico, producto de un conjunto de significados compartidos (normalidad) (González Ramella, 2003). Por ejemplo, el valor atribuido a la estandarización y examinación en la política educativa. En la relación entre los discursos dominantes o instituidos y los alternativos o instituyentes, los discursos dominantes persiguen sujetar a una cosmovisión dominante y, los alternativos, constituyen

la fuerza marginal que se opone y busca instituirse como fuerza dominante; cuya tensión genera un poder recíproco que permite recuperar las formas del discurso público y sus efectos de poder, en el utillaje foucaultiano (Oliva y Urrutia, 2020).

Orden, dispositivo y discurso constituyen las herramientas de la caja que, en este trabajo, permiten construir significados sobre Políticas educativas de evaluación y *accountability* en Chile.

## **Dispositivos en la configuración del orden neoliberal en Chile: privatización, estandarización, examinación y *accountability***

Antes, sin embargo, de que una palabra comience a vivir esa vida histórica en la que su significación, ampliándose o reduciéndose, experimenta constantes modificaciones, conviene estudiarla en su primer estadio de evolución. El interés que esto pueda ofrecer a la investigación radica esencialmente en el hecho de que es ese primer estadio el que condiciona las significaciones futuras por muy distintas que aparentemente sean de la original. En esa primera y originaria significación parece que se ocultan, como una semilla, los posteriores brotes y ramificaciones (Lledó, 1996, p. 105). Si bien la investigación que sustenta el capítulo se sitúa en el período 2009 – 2019, el devenir de las 4 políticas en estudio requiere situar sus comienzos algunos años antes, con la finalidad de atender a sus primeras manifestaciones en la política educativa chilena, porque como sostiene Lledó (1996), en esa originaria significación parece que se ocultan, como una semilla, los posteriores brotes y ramificaciones. Se comienza con las políticas basadas en privatización, vinculadas al principio de subsidiariedad del Estado formulado en 1974; seguidas por las de estandarización reguladas en la Ley General de Educación (2009); y de examinación censal asociada al



Sistema de Medición de la calidad de la Educación [SIMCE], también del gobierno de *facto*, así como, la *accountability* desde la reforma educativa de los 80 y mediante el SAC que consolida el modelo de rendición de cuentas por desempeño y sintetiza las políticas precedentes basadas en estandarización, privatización, examinación y *accountability*. El apartado permite retomar la metáfora del *puzzle* al ir colocando cada pieza para armar una totalidad, orden o matriz, que permite descubrir lo implícito por lo real, acorde a la capacidad epistemológica y creativa de la metáfora (Oliva, 2017), (Fig. 3).

Figura 3.  
*Privatización pieza maestra de la matriz neoliberal*



En Chile, el proceso de privatización está vinculado a la idea de subsidiariedad enunciada en 1974, en la Declaración de los Principios del Régimen Militar, correspondiente a la etapa fundacional del modelo político, económico y social de la dictadura cívico-militar. Este principio se sustenta en el *ius naturalismo* que postula la existencia de una ley que no emana de la voluntad humana, sino que procede de algo superior que algunos piensan que es dios, otros la naturaleza humana, otros la razón, y que es superior al derecho positivo y sirve de

fundamento a sus normas (Pacheco Gómez, 1988). En este contexto, el principio de subsidiariedad postula que “ninguna sociedad superior puede arrogarse el campo que respecto a su propio fin específico puedan satisfacer entidades menores, y, en especial, la familia” (Chile, 1974, p.17); como el Estado subsidiario penetra capilarmente en el sistema escolar generando profundas mudanzas en: (i) el rol del Estado en educación, desde una democracia liberal con un Estado intervencionista, a una dictadura con un Estado subsidiario propio de una economía neoliberal; (ii) el sistema de financiamiento de la educación, desde un modelo que subsidia la oferta a otro que subsidia la demanda; (iii) la municipalización o traspaso de la gestión de los establecimientos escolares, desde una dependencia ministerial centralizada, a una municipal descentralizada que, en realidad, es municipal-ministerial; la gestión municipal controla los aspectos administrativos (recursos humanos, presupuesto y equipamiento) y del Ministerio de Educación, los asuntos curriculares, pedagógicos y de evaluación, incluyendo el control de la asistencia mensual de los estudiantes, asunto fundamental para determinar el subsidio que se basa en los promedios mensuales de asistencia; (iv) la estructura del puesto laboral de profesores y profesoras que pierden su condición de funcionarios públicos y ven lesionada su profesionalidad docente construida al amparo del Estado Docente (Oliva, 2017). La municipalización de la educación unida al incentivo para la incorporación de proveedores privados a la educación posibilita el cuasi mercado educacional y, a su paso, el surgimiento de 4 tipos de establecimientos educacionales: municipales, particulares subvencionados, particulares pagados y corporaciones educacionales dependientes de organizaciones empresariales (Almonacid, 2001).

Las señaladas mudanzas evidencian que las políticas de privatización no se limitan a la expansión de las escuelas privadas, también se crean diversos mecanismos, directos e indirectos de privatización del sector público, por ejemplo: subsidios estatales a escuelas privadas, sistema de financiamiento competitivo por alumno, libre elección de los padres, descentralización, autonomía escolar, introducción de lógicas tecnocráticas, publicación de pruebas nacionales comparativas con resultados por escuelas, y flexibilización de las condiciones laborales de los profesores, entre otras (Ball, 2007). Así, performatividad y gerencialismo constituyen 2 mecanismos para crear una cultura empresarial competitiva e introducir nuevas formas de poder en el sector público (Ball, 2003). Este es el contexto de las políticas basadas en estandarización, examinación censal y *accountability* que queda bien caracterizada en la noción de performatividad como “una tecnología, una cultura y una modalidad de reglamentación que utiliza evaluaciones, comparaciones e indicadores para controlar, desgastar y producir cambio. El desempeño de sujetos individualmente considerados u organizaciones sirve como medida de productividad o rendimiento, o como índice de “calidad” o “momentos” de evaluación en ascenso” (Ball, 2003, p.90).

¿Cómo aparece el proceso de estandarización en la política educativa oficial y en las prácticas escolares chilenas? ¿Cómo se articula con los otros dispositivos que configuran la matriz neoliberal? ¿De qué manera el proceso de estandarización nacional es tributario de las políticas educativas transnacionales? Sin duda, pensar en la estandarización como un dispositivo, permite aquilatar la complejidad de su presencia en los discursos, las políticas y las prácticas escolares chilenas, condición que se ve acrecentada al ser observada en la trama de las políticas PEEA.

Figura 4.  
*Estandarización entre lo nacional y lo transnacional*



Dentro de la trama para la comprensión del vínculo de la estandarización con las políticas transnacionales, es posible citar el papel desempeñado por Diane Ravitch en la política de estándares nacionales de educación en USA y otras políticas vinculadas a ellas, entre 1996 y 2015, primero, en una condición de promotora y, luego, de detractora. Cabe señalar su función de vicesecretaria de educación, entre 1991 y 1993, en la administración de George H.W. Bush. En su obra, *Estándares Nacionales de Educación. Una guía para el ciudadano*, Ravith (1996), caracteriza el sentido y significado de los estándares, distinguiendo su doble estatuto de constituir una meta (lo que debiera hacerse), así como, una medida de progreso hacia esa meta (cuán bien fue hecho). En esta trayectoria, distingue 3 procesos transversales e imbricados: observación, evaluación y medición. También expone la siguiente tipología: (i) estándares de contenido o curriculares, que sitúan en la descripción de conocimientos y destrezas, el punto de encuentro entre las prácticas de enseñanza y las prácticas de aprendizaje; (ii) estándares de desempeño, que definen niveles de logro, indicando la naturaleza de la evidencia para demostrar el dominio del estándar, así como, la calidad del desempeño; (iii)

estándares de oportunidad –para-aprender, o transferencia escolar, que refieren a la disponibilidad de programas, personal y otros recursos que escuelas, distritos, y estados disponen para que los estudiantes puedan ser capaces de cumplir los estándares (Ravitch, 1996). Tendrían que pasar solo 4 años para su retrato en su confesión en *The Nation*, el 14 de junio de 2010, bajo el epígrafe *Why I changed my mind* (Ravitch, 2010a), donde señala que tras realizar una exhaustiva revisión de la mejor investigación empírica sobre el impacto de las reformas educacionales en EEUU de los últimos 20 años, está en condiciones de concluir que las reformas basadas en estándares, *accountability*, examinación intensiva y mecanismos de mercado, están minando la educación pública norteamericana y comprometiendo el futuro de la nación. En suma, estas políticas no han mejorado la calidad de la educación; más bien han empobrecido el currículum transformado las escuelas en lugares para el rendimiento de pruebas estandarizadas como una actividad omnipresente (Ravitch, 2010b).

Retomemos, pues, el interrogante, ¿De qué manera el proceso de estandarización chileno es tributario de las políticas educativas transnacionales? El marco legal del proceso de estandarización en Chile es evidencia de ello. En efecto, la Ley 20.370, que Establece una Ley General de Educación promulgada en 2009 [LGE], deriva directamente de la Constitución de 1980, de la dictadura cívico-militar. En este marco legal, en 2011 se promulga la Ley 20.529 Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. El artículo 37 de la LGE regula "Le corresponderá a la Agencia de Calidad de la Educación diseñar e implementar el sistema nacional de evaluación de logro de aprendizajes. Esta medición verificará el grado de cumplimiento de los objetivos generales a través de la medición de estándares de aprendizaje referidos a las Bases Curriculares Nacionales de Educación

Básica y Media" (s/p). Para cumplir con las exigencias de la LGE, los niveles de logro SIMCE se reformulan y se denominan, explícitamente, estándares de aprendizaje. De esta manera, los estándares de aprendizaje continúan con la política de entregar los resultados SIMCE asociados a categorías de logro, introducida el año 2006 e incorporar la responsabilización de los establecimientos por los resultados de aprendizaje, con el fin de apoyar la gestión pedagógica en los establecimientos (MINEDUC, 2014). Todo lo cual queda establecido y operacionalizado en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

En suma, la Ley General de la Educación y su Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, regulan una matriz de estandarización donde las Bases Curriculares Nacionales son el instrumento principal de un modelo curricular centrado en los resultados del aprendizaje, como expresión de una racionalidad técnico-instrumental, que enuncia *a priori* los logros terminales esperables para una asignatura al final de cada año escolar. Para ello, (i) define y operacionaliza, en criterios e indicadores, el aprendizaje esperado; (ii) determina las fases de la trayectoria curricular: inicio (formulación de objetivo), desarrollo (mediante la formulación, también *a priori*, de actividades, medios y materiales curriculares, en especial, los libros de texto, de culminación o del logro esperado de un desempeño observable (formulación de estándares de medición); (iii) el Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación [SIMCE] pone en línea estándares de aprendizaje con estándares de desempeño (Gascón y Oliva, 2016; MINEDUC, 2009).

Todo lo anterior, vincula la mentada política curricular con la Reforma Basada en Estándares, que promueve la medición externa y objetiva de resultados referidos a estándares, unido a la rendición

de cuentas (*accountability*), con el propósito de aumentar el control externo del currículum, configurando una medición conductista funcional al vínculo entre economía y educación impulsado por las elites políticas, empresariales, tecno-burocráticas y mediáticas (Casassús, 2010).

En su obra *Mecanismos performativos de la institucionalidad educativa en Chile: pasos hacia un nuevo sujeto cultural*, Carrasco (2013b), distingue entre examinación (*testing*) y evaluación (*assessment*), indicando que el Sistema de Medición de la Calidad [SIMCE], corresponde antes a un dispositivo de examinación que de evaluación. El peso de su argumentación queda de manifiesto en que la examinación es conducida central y estandariza, y sus objetivos son medir el desempeño para fines de responsabilidad pública; la evaluación, en cambio, es una herramienta que docentes y escuelas utilizan para sofisticar su juicio profesional, brindar apoyo pedagógico, monitorear su aprendizaje y cuyos resultados sólo interesan a las escuelas, que los diseñan como artefactos de mejora escolar (Carrasco, 2013b). Esta sección, interroga al Sistema de Medición de la Calidad de la Educación [SIMCE] en sus características fundamentales como sistema de examinación, para reconocer algunas de sus repercusiones para la escuela pública, sentido en el cual pretende proporcionar antecedentes al debate sobre el vínculo entre las políticas educativas de evaluación y las políticas de *accountability* que anima a este trabajo.

Figura 5.  
Examinación: ¿testing o assessment?



Dentro de la larga historia de las evaluaciones nacionales escolares en Chile (Falabella y Ramos, 2019), destaca el Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación que se inaugura en el año 1988 y reconoce como su antecesor más cercano al Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar [PER], cuya primera aplicación data de 1982. El SIMCE se funda con el objetivo de consolidar diversas iniciativas en el ámbito de la evaluación que venían desarrollándose en nuestro país desde los años sesenta. Con su creación, se instala en el sistema educativo chileno una evaluación externa que se propone proveer de información relevante para su quehacer a los distintos actores del sistema educativo (Ministerio de Educación, 2018). Cabe señalar, que en Chile gradualmente se ha implementado una política de examinación intensiva en las instituciones escolares que alcanza tanto a las aulas como a las escuelas.

La relación entre el currículum nacional y su control, mediante los sistemas de evaluación nacional, queda regulado en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza [LOCE], promulgada en 1990, que regula el Marco Curricular Nacional de objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios, para verificar el cumplimiento de este marco, su artículo 19, norma la existencia de un sistema nacional de evaluación



periódica para la Enseñanza Básica y la Enseñanza Media, diseñado y aplicado por el Ministerio de Educación que, además, es responsable de la elaboración de las estadísticas de sus resultados (Ministerio de Educación, 1990). Años más tarde, el texto refundido de esta norma señala, en su artículo 37, que corresponde a la Agencia de Calidad de la Educación (Ley N°20.370), diseñar e implementar el sistema nacional de evaluación de logros de aprendizaje. Esta medición verificará el grado de cumplimiento de los objetivos generales a través de la medición de estándares de aprendizaje referidos a las Bases Curriculares Nacionales de Educación Básica y Media (Ministerio de Educación, 2009). Entonces, dentro de la larga historia de las evaluaciones nacionales escolares en Chile (Falabella y Ramos, 2019), la LOCE y LGE representan, en el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, una continuidad expresada en su regulación como política educativa principal donde el Estado, a través del Ministerio de Educación y sus instituciones *ad hoc*: diseña, aplica, revisa e informa los resultados “sobre la calidad y equidad en el logro de aprendizajes a nivel nacional”. He aquí, pues, una característica fundamental de su estatus de Ley, norma principal que mandata al Ministerio de Educación a evaluar el logro de los objetivos curriculares que sujetan a la totalidad de la población escolarizada y los establecimientos escolares con reconocimiento oficial. Aspectos que configuran un Estado evaluador o hipervigilante, por ejemplo, en la Ley General de Educación y la tríade: SIMCE, Rendición de cuentas y Sistema de Aseguramiento de la Calidad (Falabella, 2020b). Porque, finalmente, el SIMCE es “una tecnología de control donde la escuela deviene en objeto de observación, comparación y seguimiento a gran escala respecto a parámetros fijados externamente” (Carrasco, 2013b, párr. 15).

Las intenciones educativas del discurso de la política educativa, enuncian 3 propósitos fundamentales del SIMCE: monitoreo de

la calidad de la educación, para evaluar el efecto de las políticas educativas implementadas por el Ministerio de Educación; entrega de información a los padres para la elección de escuelas; y, la entrega de información a las escuelas y los profesores para la evaluación y el diseño de estrategias de mejoramiento escolar y apoyo al aprendizaje de sus alumnos (Carrasco, 2013b). En relación a sus resultados, éstos son públicos, se envían a escuelas, a las familias y a los medios de comunicación, también, son usados por el Estado para múltiples propósitos en términos de financiamiento, asignación de recursos, intervenciones, incentivos, rankings y clasificación (Carrasco, 2013b).

Situados en el plano de las realizaciones educativas, es posible señalar que el SIMCE es un eslabón en el nexo entre un currículum estandarizado que debe cumplirse, su examinación vinculante y las sanciones de su incumplimiento. Así: “tiene una función pivotal para el funcionamiento de los otros dispositivos aquí examinados: privatización (información a los padres como motor de la competencia entre escuelas), estandarización (auditar el cumplimiento del currículum empaquetado) y *accountability* (hacer vinculante, individualizar, responsabilizar, sancionar a los agentes educacionales)” (Carrasco, 2013b, párr. 18).

Esta sección ha abordado, principalmente, 3 dispositivos privatización, estandarización y examinación, cuyo ensamblaje cristaliza en la configuración de un *accountability* de altas consecuencias o performativo que, en el caso chileno queda regulado en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, que complementa el *accountability* de mercado de la década de los 80'. Precisamente, este dispositivo de *accountability* se profundiza en la próxima sección que constituye la culminación del presente texto.

## **Discursos, políticas y prácticas de *accountability* en Chile: Sistema de Aseguramiento de la Calidad en el lugar de la interrogación.**

La idea de un Estado hipervigilante que delega la gestión de las escuelas al sector privado y a los gobiernos locales, pero que, al mismo tiempo, las evalúa, inspecciona y sanciona, en nombre del "aseguramiento de la calidad educativa", ha sido promovida por sectores tanto de la derecha como de la centroizquierda chilena. Es una política seductora. El atractivo de esta fórmula -un "Estado duro" con libre elección y diversos proveedores de educación público-privados- radica en su elasticidad política, que despliega una amplia gama de beneficios y principios éticos, tocando la identidad central de los diferentes sectores (Falabella, 2020b, p.21).

Discursos políticos y prácticas permiten situar al Sistema de Aseguramiento de la Calidad [SAC], expresión del dispositivo de *accountability*, en el lugar de la interrogación.

Para comenzar los discursos, en el SAC los dispositivos de estandarización, examinación y responsabilización por resultados aparecen unidos a una narrativa hegemónica de la calidad de la educación que se erige en la tríada: estandarización, examinación y aseguramiento; permitiendo, a su vez, la diferenciación de los estudiantes y la responsabilización por los resultados, con consecuencias para alumnos, familias, profesores y escuelas.

Figura 6.  
*Sistema de Aseguramiento de la Calidad [SAC], dispositivo de accountability*



Nota: Adaptación del diagrama Ley SAC MINEDUC (2011)

Algunas evidencias de lo anterior pueden leerse a continuación:

el SIMCE es un instrumento que es empleado en las escuelas y que permite la diferenciación de los estudiantes y la responsabilización por los resultados. El uso del SIMCE como medida de la calidad de la educación reporta consecuencias en los estudiantes que impactan en sus experiencias educativas (Arredondo, 2019, p.62).

el nuevo marco regulatorio de la educación escolar chilena. Los principales hallazgos apuntan en cuatro direcciones: una estandarización de los objetivos del trabajo docente, a través de la medición intensiva, una incipiente estandarización de los procesos de trabajo docente; un perfeccionamiento de los mecanismos de accountability, a través de inspecciones externas y de la promoción de una relación clientelar con las familias; y, finalmente el establecimiento de nuevos mecanismos de flexibilización laboral, a través de la pérdida de la exclusividad profesional y de nuevas

formas de contrato flexible (Cornejo, Albornoz, Castañeda, Palacios, Etcheberrigaray, Fernández et al, 2015, p.72).

En la dimensión de las políticas, en el año 2008 se promulga la Ley 20.248 de Subvención Escolar Preferencial, una política de rendición de cuentas, con el propósito del mejoramiento de la calidad y equidad de la educación subvencionada chilena. Para ello, se asigna mayores recursos económicos por subvención a los estudiantes más vulnerables, condicionado a los resultados de sus aprendizajes, a compromisos institucionales y pedagógicos, así como, a compromisos de entrega de información a las familias y autoridades ministeriales. Así, lo manifiesta el Plan de Mejoramiento Educativo Institucional elaborado por la institución escolar con la participación de la comunidad educativa y la utilización de los servicios de Asistencia Técnica Educativa (ATE). Al respecto, se señala:

La ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) se enmarca en el objetivo de las políticas educativas de Chile de mejorar la calidad y equidad de los aprendizajes entregando mayores recursos a aquellas escuelas que atienden a los estudiantes del tercio más pobre del país. La incorporación de las escuelas al régimen SEP conlleva mecanismos orientados a generar cambios en el establecimiento, especialmente en aquellas escuelas que han sido clasificadas como emergentes o en recuperación (Assaél, Acuña, Contreras, Corbalán, 2014, p.7).

Sobre la relevancia de la Ley SEP en el contexto de las políticas educativas chilenas de *accountability*, se evidencia que:

a pesar de ser una política bien orientada y con importantes logros, la SEP no puede considerarse el principal mecanismo para que

las escuelas cierran las brechas de calidad, ya que ha generado limitados cambios en las posibilidades de elección de los alumnos vulnerables, un mejoramiento de los resultados académicos heterogéneo y de mayor impacto en las escuelas autónomas y una casi inexistente mejora en los niveles de segregación escolar (Valenzuela, Villarroel, Villalobos, 2013, p. 113).

La Ley SEP clasifica los establecimientos educacionales, para reconocersus diferencias y necesidades de mejoramiento, estableciendo 3 categorías de escuelas: autónomas, que ha demostrado en forma sistemática buenos resultados educativos en el SIMCE; emergentes, que no han mostrado sistemáticamente buenos resultados educativos en sus estudiantes en el SIMCE; y, en recuperación, que han presentado un historial de resultados de aprendizaje y condiciones institucionales deficientes. El criterio que fundamenta esta clasificación es el Índice de Calidad Educativa para la Clasificación de Escuelas que se construye sobre la base de 2 indicadores: (i) Resultados educativos en el IMCE en un 70%; (ii) Indicadores complementarios como: tasa de aprobación, tasa de retención, mejora, integración, iniciativa evaluación docente en un 30%.

En la dimensión de las prácticas, se examina, por vía ejemplar, las alternativas de las familias frente al cierre de escuelas clasificadas de bajo desempeño:

Para analizar las opciones que tendrían las familias frente al cierre de su escuela este artículo identifica, caracteriza y georreferencia a los establecimientos clasificados como de bajo desempeño por la Ley SEP y a sus alternativas cercanas. Los resultados indican que un porcentaje importante de las familias no tiene alternativas de calidad, principalmente aquellas que viven en sectores rurales y/o que pertenecen a escuelas vulnerables (Elacqua Martínez, Santos, Urbina, 2012, p. 179).

La mentada Ley 20.529 que crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SAC); se regula la función del Ministerio de Educación (MINEDUC), de asegurar la calidad y equidad del sistema educativo, mediante un sistema rendición de cuentas (*accountability*), primero, de *accountability de mercado*; seguida mecanismos de apoyo y de rendición de cuentas por su desempeño de la escuela hacia el Estado conocido como *accountability* con altas consecuencias o performativo (Falabella, 2016).

Así, en la dimensión de las prácticas, el SAC consolida el modelo de rendición de cuentas por desempeño, también llamado responsabilización por desempeño. Esta ley crea la Agencia de la Calidad de la Educación, que diseña, implementa y aplica: (i) sistema de medición de los resultados de aprendizaje de los estudiantes; (ii) sistema de medición de los indicadores de calidad de la educación; (iii) sistema de evaluación de desempeño de los establecimientos educacionales subvencionados o que reciben aportes del Estado y de sus sostenedores. En suma, materias referidas a la evaluación del sistema educativo: desempeño de los establecimientos educativos, sostenedores, equipos directivos, docentes y estudiantes (MINEDUC, 2011). Evaluación que incluye la elaboración de informes educativos, de carácter público, que incluyan los resultados educativos, lo que permite ver el radio de acción de la Agencia de la Calidad de la Educación y, a su través, del SAC.

## Conclusiones

Las preguntas de investigación que sustentan este trabajo: ¿Qué asociación empírica existe entre políticas públicas de evaluación educativa y rendición de cuentas en la actual política educativa chilena? y ¿Qué discursos, políticas y prácticas permiten consolidar el modelo de rendición de cuentas en Chile? se intenta responder, mediante antecedentes, evidencias y teorizaciones, que muestran cómo las prácticas de examinación, como el SIMCE y las de *accountability* aparecen enlazadas.

La metáfora del *puzzle* emplaza al Sistema de Aseguración de la Calidad en el lugar de la interrogación; la metáfora permite ir descubriendo cada uno de los elementos o dispositivos, cuyo ensamblaje conforma la matriz de rendición de cuentas. Este ensamblaje maximiza su poder disciplinario, mediante determinadas formas de normalización, ya sean mediante normas explícitas e implícitas.

El trabajo muestra la utilidad de disponer de una caja de herramientas para encarar un problema de política educativa. En efecto, 3 conceptos: discurso, dispositivo y orden, se sitúan en el mundo empírico, en una suerte de *enactment* de conceptos, donde ya no se trata de la implementación de políticas, sino de su actuación en la práctica en el mundo empírico. Los señalados conceptos se aplican a las políticas basadas en: privatización desregularizada; estandarización excesiva; sobre examinación censal; y, *accountability* externo de altas consecuencias, considerados en su estatuto de dispositivo. Esta perspectiva permite, por ejemplo, examinar a las políticas basadas en privatización en la dictadura cívico-militar, vinculadas al principio de subsidiariedad del Estado (1974); las de estandarización en la Ley



General de Educación [LGE], (2009); y de examinación censal asociada al Sistema de Medición de la calidad de la Educación [SIMCE], desde 1988 y su síntesis en la *accountability* y su SAC que consolida el modelo de rendición de cuentas por desempeño.

El currículum nacional es controlado a través de los sistemas de evaluación nacional; LOCE y LGE regulan la responsabilidad del MINEDUC de diseñar, aplicar, revisar e informar los resultados oficiales del SIMCE, configurando la figura de un Estado evaluador. De manera tal, que el SIMCE es el referente entre el currículum estandarizado que exige su cumplimiento, su examinación vinculante y las sanciones de su incumplimiento.

En el SAC, los dispositivos de estandarización, examinación y responsabilización por resultados aparecen unidos a una narrativa hegemónica de la calidad de la educación en la estandarización, examinación y aseguramiento, que promueve la diferenciación de alumnos, la responsabilización por los resultados, con consecuencias para alumnos y alumnas, familias, profesores y escuelas. Dicha narrativa aparece en los textos legales, por ejemplo, mientras la Ley 20.248 de 2008, de Subvención Escolar Preferencial, constituye una política de rendición de cuentas, que clasifica a las escuelas por los resultados en el SIMCE, en 3 categorías de escuelas: autónomas, emergentes y, en recuperación. La Ley 20.529 ya es un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, basado en la rendición de cuentas. primero, de *accountability* de mercado, y en otro estadio, *accountability* con altas consecuencias o performativo. Se esgrime que ello es con el propósito del mejoramiento de la calidad y equidad de la educación.

En síntesis, al emplazar al Sistema de Aseguramiento de la Calidad en el lugar de la interrogación, es posible observar que sus discursos, políticas y prácticas expresan en su macro, meso y micropolítica,

dispositivos de rendición de cuentas por desempeño, rendición de cuentas por resultados o responsabilización por desempeño; el ensamblaje de dispositivos: privatización, estandarización, examinación excesiva sujeta a consecuencias, son evidencia de lo dicho. Todo ello, con el propósito declarado de garantizar un mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, en un discurso que evidencia una narrativa hegemónica de la calidad de la educación (Oliva y Urrutia, 2020).

Frente a esos discursos, políticas y prácticas, queda para un próximo trabajo, en la perspectiva de la micropolítica y de las *policy enactments*, la indagación sobre cómo alumnos y alumnas, profesores y profesoras, familias y otros integrantes de la institución escolar, viven estos procesos que tensan la vida escolar y que reclaman la pregunta por lo que sea una *buena educación en la era de la medición* a la luz de la ética, la política y la democracia, como enseña Gert Biesta (2016) en el despertar de este trabajo.

## Referencias

- Almonacid, C. (2001). Creación de los mercados de la educación en Chile. *Cuadernos de Pedagogía*, (308), 65-70.
- Arendt, H. (1997). ¿Qué es la política? Paidós Ibérica e Institut de Ciències de la Educació.
- Arendt, H. (2006). *Diario Filosófico*. Herder.
- Arendt, H. (2016). *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre reflexión política*. Ariel.

- Arredondo, E. (2019). El significado del SIMCE para los estudiantes: Entre la diferenciación y la responsabilidad por los resultados Paulo Freire. *Revista de Pedagogía Crítica* (21), 62-87. <http://dx.doi.org/10.25074/07195532.21.1178>
- Assaél, J., Acuña, F., Contreras, P., Corbalán, F. (2014). Transformaciones en la cultura escolar en el marco de la implementación de políticas de accountability en Chile: Un estudio etnográfico en dos escuelas clasificadas en *Recuperación*. *Estudios pedagógicos*, 40(2), 07-26. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052014000300001>
- Ball, S. (1987). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Centro de publicaciones del MEC y Ediciones Paidós Ibérica
- Ball, S. (1994). *Education Reform: a critical and post-structuralist perspective*. Open University Press.
- Ball, S. (2003). Profesionalismo, gerencialismo y performatividad. *Revista Educación y Pedagogía*, 15(37), 85-104. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/revistaeyp/article/view/5979>
- Ball, S. y Falabella, A. (2007). Entrevista Stephen Ball "Necesitamos entender e investigar la lógica de la privatización". *Docencia*,(33),4 -17. [http://revistadocencia.cl/sitio/wp-content/uploads/2021/12/Docencia\\_33.pdf](http://revistadocencia.cl/sitio/wp-content/uploads/2021/12/Docencia_33.pdf)
- Ball, S., Maguire, A. y Braun, A. (2012). *How school do policy. Policy enactments in Secondary Schools*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203153185>
- Bernal, J.L. y Ball S. (Dir.), (1997). *El equipo directivo en los centros públicos de primaria: análisis de su situación* [Tesis inédita de doctorado]. Departamento de Ciencias de la Educación, Universidad de Zaragoza. [http://didac.unizar.es/jlbernal/articulos\\_propios/pdf/02\\_tesisdoct.pdf](http://didac.unizar.es/jlbernal/articulos_propios/pdf/02_tesisdoct.pdf). PDF

- Biesta, G. (2016). *Good education in an age of measurement: Ethics, politics, democracy*. Routledge.
- Carrasco, A. (2013a). Políticas basadas en privatización, estandarización, examinación y accountability educacional: la experiencia anglófona. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 50(2), 163-172. <https://pensamientoeducativo.uc.cl/index.php/pel/article/view/595>
- Carrasco, A. (2013b). Mecanismos performativos de la institucionalidad educativa en Chile: pasos hacia un nuevo sujeto cultural. *Observatorio Cultural*, 15(1), 1 – 11. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/50428>
- Casassus, J. (2010). Las reformas basadas en estándares: un camino equivocado. *Revista de Educacao*, 5(9), 85-107. <http://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/4082/3769>
- Colom, A. y Domínguez, E. (1997). *Introducción a la política de la educación*. Ariel.
- Cornejo, R., Albornoz, N., Castañeda, L., Palacios, D., Etcheberrigaray, G., Fernández, R., Gómez, S., Hidalgo, F., Lagos, I., (2015). Las prescripciones del trabajo docente en el nuevo marco regulatorio de políticas educativas en Chile. *Psicoperspectivas*, 14(2), 72 – 83. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol14-Issue2-fulltext-580>
- Decreto 81. Establece estándares de aprendizaje para 2º año básico en la asignatura de lenguaje y Comunicación: Lectura (4 de febrero de 2014). Ministerio de Educación de Chile. <http://bcn.cl/2lwf>
- Deleuze, G. (1990). ¿Qué es un dispositivo?, en Varios Autores, Michel Foucault filósofo. Gedisa.

- Dilthey, W. (1986). *Introducción a las ciencias del espíritu*. Alianza Editorial
- Falabella, A. (2016). ¿Qué aseguran las políticas de aseguramiento de la calidad?: Un estudio de casos en distintos contextos escolares. *Estudios Pedagógicos*, 42(1), 107-126. doi: 10.4067/S0718-07052016000100007
- Falabella, A. (2020a). The ethics of competition: accountability policy enactment in Chile a Basic Books in schools' everyday life. *Journal of education policy*, 35(1), 23-45. doi: 10.1080/02680939.2019.163527
- Falabella, A. (2020b). The Seduction of Hyper-Surveillance: Standards, Testing, and Accountability. *Educational Administration Quarterly*. <https://doi.org/10.1177/0013161X20912299>
- Falabella, A. y Ramos, C. (2019). La larga historia de las evaluaciones nacionales a nivel escolar fines S. XIX a 2019. *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 11, 66-98. <http://historiadelaeducacion.cl/index.php/CCHE/article/view/136>
- Fernández, J.M. (1999). *Manual de política y legislación educativas*. Editorial Síntesis.
- Foucault, M. (1984), "El juego de Michel Foucault", en *Saber y verdad*, pp.127-162. Ediciones de la Piqueta.
- Foucault, M. (1985). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Alianza Editorial.
- Foucault, M. (2012). *Vigilar y castigar*. Biblioteca Nueva.
- Fuster, A. (2013). Notas sobre notas: el Diario filosófico de Hannah Arendt. *Enrahonar. Quadernos de Filosofia*, 51, 143-149. <http://revistes.uab.cat/enrahonar/article/view/v51-fuster/pdf-es>

- Gobierno de Chile (1974). *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*. División de Comunicación Social, Ministerio Secretaría General de Gobierno González Ramella, A. I. (2003). Poder y discursos en la construcción social de las identidades docentes universitarias [tesis doctoral]. Universidad de Valencia. <https://www.tdx.cat/handle/10803/9648#page=1>
- Granados, A. (2003). Las funciones sociales de la escuela. En F. Fernández Palomares (Ed.), *Sociología de la Educación*, pp. 117-141. Pearson Educación
- Larousse (2017). *Pequeño Larousse Ilustrado*. Ediciones Larousse
- Lledó, E. (1996). *Lenguaje e historia*. Santillana (Taurus).
- Ley N° 18.962. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y modificación Ley 20129 (10 de marzo de 1990), (modificación 7 de noviembre de 2006).. Ministerio de Educación de Chile. <http://bcn.cl/2k1tr>
- Ley N° 20.370. Establece una Ley General de Educación [LGE]. Biblioteca Congreso Nacional de Chile. Refundida en: DFL 2 Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, y modificación Ley 21164(2005), (modificación 27 de junio 2019). Ministerio de Educación. de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014974>
- Ley N°20.529. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley Chile. (11 de agosto 2011). Ministerio de Educación de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1028635>
- Ministerio de Educación (2018). Agencia de la Calidad de la Educación. ¿Qué es el Simce? [portal web]. <https://www.agenciaeducacion.cl/simce/>

- Oliva, M.A. (2012). *El tiempo un modo de orden, Una paradoja en la historia como disciplina escolar*. [tesis inédita de doctorado]. Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Universidad de Valencia. Valencia, España.
- Oliva, M.A. (2017). Arquitectura de la Política Educativa Chilena (1990-2014): el currículum, lugar de la metáfora. *Revista Brasileira de Educação*, 22(69), 405-428. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017226921>
- Oliva, M.A. y Gascón, F. (2016). Estandarización, calidad de la educación y racionalidad política neoliberal. *Cadernos CEDES*, 36(100), 301-318. <https://doi.org/10.1590/CC0101-32622016171349>
- Oliva, M.A. y Urrutia, P. (2020). *Discursos de la calidad de la educación en la política educativa chilena y derecho a la educación. Libro II Serie Derecho a la educación para la política educativa chilena*. ISEED Chile; Universidad de Playa Ancha; INDH. [https://issuu.com/olivaangelica/docs/discursos\\_de\\_la\\_calidad\\_de\\_la\\_educacion\\_en\\_la\\_pol\\_](https://issuu.com/olivaangelica/docs/discursos_de_la_calidad_de_la_educacion_en_la_pol_)
- Pacheco Gómez, M. (1988). *Teoría del derecho*. Editorial Jurídica de Chile.
- Ravitch, D. y Knapp, V. (Trad.), (1996). *Estándares Nacionales en Educación [versión resumida] / de National Standards in American Education. A citizen's Guide*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
- Ravitch, D. (27 de mayo 2010a). Why I changed my mind. *The Nation*. <https://www.thenation.com/article/archive/why-i-changed-my-mind/>
- Ravitch, D. (2010b). *The death and life of the great american school system: how testing and choice are undermining education*. Basic Books.

Ball, S. J.; Maguire, M. y Braun, A. (2014). How Schools Do Policy. Policy Enactments in Secondary Schools [Crítica literaria por J. Rujas].y. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas, REIS*, (148), 175-179. [https://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_148\\_101413366714557.pdf](https://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_148_101413366714557.pdf)

Saíenz de Robles, F.C. (1959). *Ensayo de un diccionario español de sinónimos y antónimos*. Aguilar.

Valenzuela, J.P., Villarroel, G., Villalobos, C. (2013). Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación. *Pensamiento Educativo Revista de Investigación Educativa Latinoamericana* 50(2)113-131. <https://doi.org/10.7764/PEL.50.2.2013.17>

Weber, M. (2014). *Conceptos sociológicos fundamentales*. Edición de Joaquín Abellán. Alianza Editorial.

Wittgenstein, L. (2008). *Investigaciones filosóficas*. Crítica.



## CAPÍTULO 2

---

# POLÍTICAS AVALIATIVAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR

Graciele Lipsuch

Michelle Fernandes Lima

Universidade Estadual do Centro-Oeste, Brasil

### Introdução

O estudo em tela tem como objetivo apresentar os principais resultados evidenciados no âmbito da pesquisa intitulada *Políticas de avaliação para alfabetização no Brasil e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC): novos (velhos) mecanismos de controle e responsabilização*, desenvolvida no Programa de Pós-graduação, Mestrado em Educação (PPGE/UNICENTRO), entre os anos de 2018 e 2020. Também está vinculada ao Grupo de Pesquisa Estado, Política e Gestão em educação (UNICENTRO/Irati).

A problemática central da pesquisa desenvolvida foi assim delineada: *Quais alterações das políticas de avaliação para alfabetização do Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º, 2º e 3º anos) foram efetivadas a partir da Base Nacional Comum Curricular?* Esta questão norteadora levou a buscar dados atuais sobre a educação brasileira, visando a identificar a configuração da alfabetização no âmbito da Educação Básica no Brasil que, com a BNCC, passou a ser

o processo central nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental (1º e 2º anos).

Considerando esse cenário educacional, uma discussão sobre as mudanças no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) com a aprovação da BNCC foi necessária, entendendo que a avaliação está relacionada ao currículo e que se ele modificou principalmente o que se refere às competências necessárias para o processo de alfabetização, então a avaliação também foi alterada. Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa foi investigar as principais alterações nas políticas de avaliação para alfabetização do Ensino Fundamental - Anos Iniciais (1º, 2º e 3º anos) a partir da BNCC.

A pesquisa foi desenvolvida na perspectiva do materialismo histórico-dialético, e discute algumas categorias próprias do método, tais como o Estado, as políticas educacionais e orientações internacionais. Após as leituras e análises dos documentos, algumas categorias que emergem do próprio objeto foram identificadas, como os mecanismos de controle e a responsabilização. Essas categorias foram selecionadas por se entender que as políticas educacionais devem ser analisadas em um contexto amplo, que envolve o Estado e as orientações internacionais para a educação, uma vez que elas estão relacionadas e estão no campo de disputa das políticas educacionais. Na tentativa de aproximação do método materialismo histórico-dialético, as contribuições teóricas de Antonio Gramsci sustentam o desenvolvimento da pesquisa.

Considerando o estudo realizado, este capítulo busca sintetizar e articular os principais resultados alcançados.

## Metodologia

No âmbito da técnica, a pesquisa foi realizada por meio de um amplo estudo bibliográfico sobre a problemática, considerando a produção acadêmica por meio dos portais *Banco de Teses e Dissertações da Capes* (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e o *Portal Periódicos Capes*.

Diferentes fontes documentais foram utilizadas para levantar informações e dados, entre elas a BNCC para a Educação Infantil e Ensino Fundamental (Ministério da Educação, 2018), as Portarias Normativas, Decretos, Resoluções e outros documentos publicados em relação ao Sistema de Avaliação da Educação Básica e a alfabetização, além de dados estatísticos sobre a educação brasileira, avaliação e alfabetização, e os sites do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Ministério da Educação (MEC). Como discorrem Shiroma, Campos e Garcia (2005) “[...] nosso interesse ao trabalhar com documentos não está no texto em si como objeto final de explicação, mas como unidade de análise que nos permite ter acesso ao discurso para compreender a política” (p. 439). O percurso metodológico da dissertação foi organizado em três capítulos, contemplando os objetivos específicos da pesquisa e articulando-os com o objetivo central.

## Resultados e discussões

A política educacional está relacionada aos aspectos históricos da sociedade, e tendo como base o materialismo histórico-dialético no desenvolvimento da pesquisa a partir das ideias dos clássicos marxistas, o pressuposto é que todo Estado é um Estado de classe. No sistema de produção capitalista também existem classes antagônicas,

sendo a classe trabalhadora explorada para a garantia da mais-valia da classe dominante.

Tomadas como pressupostos a contradição e a totalidade, considerando os processos históricos da sociedade para, então, compreender e relacionar o objeto de estudo, a postura dialética é assumida, negando a neutralidade na pesquisa. Como pontua Gramsci (1999), "toda a ciência é ligada às necessidades, à vida, à atividade do homem" (p. 174). Destarte, a ciência está ligada ao movimento histórico e à necessidade humana, e por isso está em contínuo processo de transformação. Nesse sentido, entendemos a política educacional como processo e como produto (Campos Sheen, 2007): processo enquanto momento de elaboração, discussão e disputa de determinada política; e produto como a política materializada.

Considerando a perspectiva gramsciana, o pressuposto é de que o Estado é um ordenamento jurídico e político, configurado no conjunto da sociedade civil, que compreende os aparelhos privados de hegemonia, e da sociedade política, representada pelos aparelhos de coerção. Ambos atuam em prol da continuidade da ordem vigente, na qual a classe hegemônica, representada pela classe dominante, mantém sua hegemonia em benefício de seus interesses: assim, o Estado é caracterizado como hegemonia revestida de coerção (Gramsci, 1968).

Para Gramsci, os aparelhos privados de hegemonia são responsáveis pela difusão da ideologia da classe hegemônica, que é a dominante e busca subordinar as classes subalternas de modo passivo por meio da coerção e do consenso. Sendo assim, a ideologia mantém unidos blocos históricos antagônicos; mas essa realidade pode ser contraditória, e é possível uma mudança na direção hegemônica da sociedade.

Como expressão da hegemonia, as políticas educacionais são pensadas e implantadas no contexto de um determinado projeto societário. Elas não são neutras e isoladas, pois estão direcionadas e articuladas com as propostas da classe hegemônica, que historicamente, no Brasil, são as classes dominantes. Assim, as políticas educacionais que emergem da sociedade civil (classe trabalhadora) estão subordinadas à sociedade política, e só serão efetivadas se não/ou de modo que não interfiram nos interesses da classe dominante.

Partindo dessa concepção de Estado, outro fator importante é entender que a política está inserida no sistema capitalista, e algumas tendências são observadas em relação à sua configuração em diferentes momentos históricos. Uma delas foi o liberalismo, que é a base do Estado Moderno, que tomou diferentes formas, mas manteve sua essência, assumindo alguns princípios essenciais que foram sintetizados por Lima (2005): liberdade, tolerância, defesa da propriedade privada, limitação do poder, e individualismo. Atualmente observa-se um cenário mundial orientado pelos princípios ideológicos da doutrina neoliberal, que não só mantém os princípios do liberalismo, como também o modo de produção capitalista.

O neoliberalismo ganhou destaque no cenário mundial após a Segunda Guerra Mundial, indo na contramão da política de Estado de Bem-estar Social implantada em alguns países. No Brasil, a ideologia neoliberal começou a ganhar destaque nas décadas de 1980 e 1990, mostrando grande avanço nas políticas dos governos federais desde então. O neoliberalismo assumiu, como alguns de seus pressupostos, o Estado mínimo, a privatização dos serviços públicos, o ajuste estrutural, o afastamento e a desresponsabilização do Estado das questões sociais, além de outros.

Essa perspectiva, no âmbito educacional, é aberta e rigidamente seguida pelos organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial, que cada vez mais vem prescrevendo a política educacional dos países. Isso porque os organismos internacionais influenciam diretamente a política mundialmente, inclusive a educacional, seja por meio de documentos elaborados constantemente por esses organismos ou por grandes eventos internacionais. Essa influência e prescrição assumida pelos países, principalmente os mais pobres, entre eles o Brasil, ocorre pela dependência econômica, já que esses organismos internacionais são os grandes provedores de empréstimos, e ao aceitar as condições exigidas, os países tornam-se totalmente dependentes. No âmbito educacional, esses empréstimos são crescentes e um dos aspectos exigidos é que os países alcancem números satisfatórios em índices educacionais.

O neoliberalismo passou a orientar as políticas educacionais brasileiras, principalmente a partir da década de 1990, que representou um marco histórico devido às reformas nesse campo. Com as premissas neoliberais, a educação passa a ser um serviço não exclusivo do Estado, mas, ao mesmo tempo, o Estado mantém seu controle sobre ela, assumindo uma postura de Estado-avaliador. Por meio de mecanismos de controle e responsabilização, esse Estado-avaliador busca melhorar os índices educacionais, colocando a responsabilidade para escolas e professores. Com isso, intensificam-se os sistemas de avaliação educacionais, que no Brasil é representado principalmente pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) criado na década de 1980, ganhando crescente destaque desde então.

Nesse cenário, o Estado assumiu algumas mudanças, “[...] diminuir as despesas públicas exigiu não só a adoção de uma *cultura*

*gestionária* (ou *gerencialista*) no setor público, como induziu a criação de mecanismos de controle e responsabilização mais sofisticados" (Afonso, 2009, p. 49). A avaliação é, por conseguinte, um dos fatores para a implementação desses mecanismos. Além disso, os princípios do quase-mercado e da nova gestão pública são adotados na educação com o objetivo de garantir a eficiência e a eficácia dos sistemas escolares, bem como o bom uso dos recursos públicos.

Schneider e Rostirola (2015) afirmam que, na educação, as mudanças repercutiam na justificativa de maior transparência das escolas, abrindo espaço, assim, para incremento de processos de avaliação, de prestação de contas, também de responsabilização (*accountability*).

Considerando as categorias do objeto que emergiram na pesquisa, inicialmente faz-se necessário compreender o sentido etimológico dos termos *mecanismos de controle e responsabilização*, para entender seu significado e como estão atrelados ao campo educacional (Quadro 1).

Quadro 1.  
Sentido etimológico dos termos: mecanismo, controle, responsabilização e responsabilizar

Palavra	Significado
Mecanismo	Disposição das partes constitutivas de uma máquina; maquinismo. Mecânica. Fig. Funcionamento orgânico; processo de funcionamento. Fig. Mecânica. Fig. Parte material ou externa da linguagem, independente do sentido das palavras. Mús. Estudo prático de qualquer instrumento, mediante exercícios com que se obtém igualdade na movimentação dos dedos, flexibilidade, velocidade, resistência, força, domínio da sonoridade, etc.; técnica.

Palavra	Significado
Controle	Ato, efeito ou poder de controlar; domínio, governo. Fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades ou produtos não se desviem das normas preestabelecidas. <i>Restr.</i> Fiscalização financeira. Botão, chave, circuito ou parafuso destinado a ajustar ou fazer variar as características de um elemento elétrico. Autodomínio físico e psíquico. <i>V. equilíbrio.</i>
Responsabilização	_____
Responsabilizar	Imputar responsabilidade a. Tornar ou considerar responsável. Considerar, qualificar, reputar, tachar. Tornar-se responsável por seus atos ou pelos de outrem; responder.

Nota: fonte Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (2020)

Depois dessa visão geral, é possível observar como esses conceitos estão presentes na educação. O controle como ato de poder, domínio e fiscalização sobre algo ou alguém, pode ser expressado na educação por elementos como a padronização, a regulação e a avaliação, impostos por mecanismos próprios; ou seja, o controle na educação efetiva-se por meio de um conjunto de ações.

A responsabilização implica em responsabilizar alguém sobre algo. Na educação, essa responsabilização está atrelada principalmente aos dados e resultados estatísticos da qualidade da educação. O problema dessa responsabilização é que, na educação pública, esses dados não dependem somente de um ator, mas de muitos outros elementos que não podem ser imputados somente à escola e ao professor, como acaba acontecendo.

Com a intensificação da adoção de princípios neoliberais e mercadológicos na educação, os sistemas de avaliação e



a padronização curricular passaram a ser disseminados como ferramentas eficazes para a melhoria da qualidade educacional como um dos principais meios de garantia da eficiência e responsabilização dos serviços prestados. “Trata-se, porém, de uma qualidade definida pelos dirigentes do Estado, sem consulta ou negociação com a sociedade, o que denota que foi estruturada para satisfazer aos interesses privados da classe dominante” (Rocha, 2017, p. 403). Isso também explica o processo de elaboração da BNCC.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é uma política curricular abrangente, que já vem alterando várias outras políticas educacionais, como a própria organização do currículo, a formação inicial e continuada dos professores, a elaboração de materiais didáticos, a organização e implementação de programas e projetos educacionais, e é claro, o Sistema Nacional de Avaliação. Com isso, observamos que a BNCC não é uma política curricular que somente afeta os conteúdos, habilidades e competências a serem ensinados, mas envolve outras questões.

A elaboração da BNCC segue uma orientação anterior a esse documento, prevista em outros documentos, como a Lei das Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional de Educação. A BNCC é um documento de referência para formulação dos currículos escolares e propostas pedagógicas (Ministério da Educação, 2018). Os primeiros encaminhamentos do documento iniciaram em 2013 e 2014, que resultaram na primeira versão em 2015. A versão final da BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental foi homologada no dia 20 de dezembro de 2017 (D’Avila, 2018).

O processo de discussão e elaboração da BNCC foi amplamente defendido por instituições público-privadas, e o discurso de debate democrático não aconteceu, pois, as contribuições de diversas

organizações e profissionais da educação foram desconsideradas, prevalecendo o que estava legitimado pelos interesses do setor empresarial, expressos principalmente via Movimento Todos pela Educação e Movimento pela Base. Como a BNCC está atrelada aos interesses comerciais, cria a necessidade de formação de professores, elaboração de materiais, consultoria na elaboração de currículos etc., acaba criando um contexto propício para as parcerias público-privadas. Entende-se que as políticas educacionais, como a BNCC, estão sob o controle e domínio da burguesia, e por isso são pensadas para atingir determinados interesses em prol da continuidade de um projeto societário.

Assim como discorrem Zanotto e Sandri (2018), entende-se que as políticas avaliativas baseadas no modelo gerencialista, presente nas políticas atuais, são os mecanismos de controle do desempenho educacional que, entre outros meios, têm garantido a efetivação da educação burguesa diante da função formativa da escola voltada para a formação de trabalhadores a serviço da exploração, sem questionamento.

Com as políticas neoliberais, muitas estratégias foram voltadas para o gerencialismo e controle na administração pública, e um dos instrumentos que potencializaram a lógica do mercado no campo educacional foi a avaliação. Como evidenciam Zanotto e Sandri (2018), “através dela [avaliação], é possível inserir na educação, componentes que fazem parte do mundo do capital: ranqueamento, competição e responsabilização. Esses componentes fazem emergir uma relevante categoria na educação capitalista: o gerencialismo” (p. 132).

Hypolito (2019) destaca um movimento global que, desde 2001, vem influenciando reformas educacionais com a proposta de garantir

maior eficácia dos sistemas de ensino, o chamado *Global Education Reform Movement* - Movimento Global de Reforma da Educação (GERM). Esse movimento está articulado em três princípios essenciais: padrões, prestação de contas e descentralização.

Em termos de padronização, basicamente está prescrito um currículo nacional que estabeleça padrões de qualidade, a partir de avaliações nacionais com metas e padrões de aprendizagem alcançáveis. Em termos de descentralização, advoga-se a transferência de competências e de responsabilidades para os níveis locais de administração do sistema escolar, de modo que as avaliações nacionais sirvam para responsabilizar e controlar as autoridades em seus diferentes níveis de competência. Esta descentralização tem por meta responsabilizar as equipes diretivas e as escolas pelo desempenho nas avaliações e, assim, os sistemas de avaliação são utilizados como um governo a distância, por meio de uma gestão de resultados. Em termos de *accountability*, tanto no sentido de responsabilização como de prestação de contas, os atores educacionais são responsabilizados pelo desempenho/ performance por intermédio de avaliações com consequências, o que pretende ser alcançado tanto por uma *accountability* administrativa, em que os resultados dos exames são vinculados a prêmios ou sanções, na forma de incentivos salariais ou de recursos financeiros ou materiais para as escolas, e/ou por uma *accountability* de mercado, em que os resultados são utilizados tanto para políticas de escolha escolar como para incentivar a competição entre escolas (Hypolito, 2019, p. 189).

Nessa perspectiva, Hypolito (2019) afirma que, atualmente, políticas ultraliberais e neoconservadoras expressam-se sobre a Educação Básica e Educação Superior, e criam a ideia de que, com o modelo gerencialista, a qualidade educacional será muito melhor, e assim os melhores índices educacionais serão alcançados. A partir dessas colocações do autor, conseguimos identificar exatamente esse movimento no contexto brasileiro, considerando os três princípios

apresentados. Sobre o modelo de gerencialismo defendido pelo GERM e pelas políticas neoliberais, Hypolito (2019) evidencia que:

Este modelo, que implica em parcerias público-privadas, com a terceirização da produção de materiais didáticos e venda de sistemas apostilados, com a inclusão de sistemas de gestão educacional, na forma de aplicativos ou plataformas digitais, que monitoram todo o sistema administrativo e pedagógico, retira das escolas e do professorado o controle sobre o que deve ser ensinado e como deve ser ensinado (p. 194).

Nesse sentido, ações de responsabilização de escolas, gestores e docentes são desencadeadas com o propósito de mostrar para a sociedade, prestar contas de como a educação estão sendo efetivadas, e por isso a necessidade de um sistema de avaliação em larga escala. Nessa perspectiva, a proposta de uma padronização como a BNCC é imprescindível. Esse delineamento está intimamente ligado a um modelo de *accountability*, associado à avaliação positivista e burocrática, em que prevalece o resultado em detrimento do processo. Assim,

[...] a crítica recai sobre a forma autoritária com a qual se tem conduzido este *accountability*, visto que todas as definições sobre os parâmetros para a realização da avaliação e construção de índices estão fortemente centralizadas no Estado, e acabam por não considerar a pluralidade de objetivos e missões das instituições de ensino e tampouco dão voz às docentes (Rocha, 2017, p. 254).

Afonso (2010) destaca que um modelo fundamentado e consistente de prestação de contas e responsabilização, de modo geral *accountability*, não pode ser reduzido apenas à divulgação

de resultados de testes ou outros tipos de avaliação. Se adotada em contexto, pautada em princípios democráticos, a *accountability* pode possibilitar “[...] novas experiências no campo da gestão pública [...]” (Schneider y Nardi, 2015, p. 62). Como nos lembra Afonso (2010), a construção de modelo de *accountability* implica também outras ações:

[...] a construção de modelos democráticos e transparentes de avaliação, prestação de contas e responsabilização implica igualmente a valorização social, cultural e política dos processos de participação, negociação e justificação, e a adoção de modelos explícitos de justiça e equidade (social, educacional e avaliativa) (p. 168).

Portanto, em um modelo democrático de *accountability*, a responsabilização não tem necessariamente consequências negativas. Isso porque, como explica Afonso (2010), esse modelo não deve ser:

[...] reduzido a uma prestação de contas ritualística ou simbólica, nem deve ser associado a perspectiva instrumentais, hierárquico-burocráticas, gestionárias ou de mero controle, para as quais parecem remeter, muitas vezes, alguns discursos político-ideológicos e práticas vulgares (p. 157).

Essas práticas são observadas no contexto brasileiro, e estão longe de ser um modelo democrático de *accountability*, como é possível perceber ao longo do estudo.

Diante desse contexto, buscou-se identificar, nos documentos da BNCC, excertos que revelam as novas formas e novos mecanismos de controle e responsabilização, que se propôs a discutir: controle

de conteúdo a serem trabalhados, controle na formação dos alunos, controle sobre os materiais didáticos, controle na formação inicial e continuada dos professores, e especialmente o controle via processos avaliativos em larga escala. Para isso foram analisados alguns itens do documento da BNCC (Ministério da Educação, 2018), apresentação, introdução, a BNCC para a etapa do ensino fundamental, e a Resolução CNE/CP Nº 2, de 22 de dezembro de 2017, que institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da educação básica (Ministério da Educação, 2017). Essa análise está contemplada nos quadros a seguir (Quadro 2 e Quadro 3).

Quadro 2.  
Mecanismos de controle e responsabilização na Base Nacional Comum Curricular (2018)

Excertos do documento	Item que pertence e página
A BNCC por si só não alterará o quadro de desigualdade ainda presente na Educação Básica do Brasil, mas é essencial para que a mudança tenha início porque, <b>além dos currículos, influenciará a formação inicial e continuada dos educadores, a produção de materiais didáticos, as matrizes de avaliações e os exames nacionais</b> que serão revistos à luz do texto homologado da Base.	Apresentação do Ministro da Educação, Rossieli Soares da Silva (p. 05).
Por meio da indicação clara do que os <b>alunos devem “saber”</b> (considerando a constituição de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores) e, <b>sobretudo, do que devem “saber fazer”</b> (considerando a mobilização desses conhecimentos, habilidades, atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho), a explicitação das <b>competências</b> oferece referências para o fortalecimento de ações que assegurem as aprendizagens essenciais definidas na BNCC.	Os fundamentos pedagógicos da BNCC - Foco no desenvolvimento de competências (p. 13).

Excertos do documento	Item que pertence e página
<p>A sociedade contemporânea impõe um olhar inovador e inclusivo a questões centrais do processo educativo: o que aprender, para que aprender, como ensinar, como promover redes de aprendizagem colaborativa e como avaliar o aprendizado.</p> <p>No novo cenário mundial, reconhecer-se em seu contexto histórico e cultural, comunicar-se, ser criativo, analítico-crítico, participativo, aberto ao novo, colaborativo, resiliente, produtivo e responsável requer muito mais do que o acúmulo de informações. <b>Requer o desenvolvimento de competências para aprender a aprender</b>, saber lidar com a informação cada vez mais disponível, atuar com discernimento e responsabilidade nos contextos das culturas digitais, aplicar conhecimentos para resolver problemas, ter autonomia para tomar decisões, ser proativo para identificar os dados de uma situação e buscar soluções, conviver e aprender com as diferenças e as diversidades.</p>	<p>Os fundamentos pedagógicos da BNCC - O compromisso com a educação integral (p. 14).</p>
<p>Além disso, BNCC e currículos têm papéis complementares para assegurar as aprendizagens essenciais definidas para cada etapa da Educação Básica, uma vez que tais aprendizagens só se materializam mediante o conjunto de decisões que caracterizam o currículo em ação [...]. Essas decisões, que resultam de um processo de envolvimento e participação das famílias e da comunidade, referem-se, entre outras ações, a:[...] construir e aplicar procedimentos de avaliação formativa de processo ou de resultado que levem em conta os contextos e as condições de aprendizagem, tomando tais registros como <b>referência para melhorar o desempenho da escola, dos professores e dos alunos</b>;</p>	<p>O pacto interfederativo e a implementação da BNCC - Base Nacional Comum Curricular e currículos (p. 16-17).</p>
<p>Muitas escolas públicas e particulares também acumularam experiências de desenvolvimento curricular e de criação de materiais de apoio ao currículo, assim como instituições de ensino superior construíram experiências de consultoria e de apoio técnico ao desenvolvimento curricular. Inventariar e avaliar toda essa experiência pode contribuir para aprender com acertos e erros e <b>incorporar práticas que propiciaram bons resultados</b>.</p>	<p>O pacto interfederativo e a implementação da BNCC - Base Nacional Comum Curricular e currículos (p. 18).</p>

Excertos do documento	Item que pertence e página
<p>Com a homologação da BNCC, as redes de ensino e escolas particulares terão diante de si a tarefa de construir currículos, com base nas aprendizagens essenciais estabelecidas na BNCC, passando, assim, do plano normativo propositivo para o plano da ação e da gestão curricular que envolve todo o conjunto de decisões e ações definidoras do currículo e de sua dinâmica.</p>	<p>O pacto interfederativo e a implementação da BNCC - Base Nacional Comum Curricular e regime de colaboração (p. 20).</p>
<p>A primeira tarefa de responsabilidade direta da União será a <b>revisão da formação inicial e continuada dos professores</b> para alinhá-las à BNCC. A ação nacional será crucial nessa iniciativa, já que se trata da esfera que responde pela regulação do ensino superior, nível no qual se prepara grande parte desses profissionais. Diante das evidências sobre <b>a relevância dos professores e demais membros da equipe escolar para o sucesso dos alunos</b>, essa é uma ação fundamental para a implementação eficaz da BNCC.</p> <p>Compete ainda à União, como anteriormente anunciado, <b>promover e coordenar ações e políticas</b> em âmbito federal, estadual e municipal, <b>referentes à avaliação, à elaboração de materiais pedagógicos e aos critérios para a oferta de infraestrutura</b> adequada para o pleno desenvolvimento da educação.</p>	<p>O pacto interfederativo e a implementação da BNCC - Base Nacional Comum Curricular e regime de colaboração (p. 21).</p>
<p>Ao longo da Educação Básica – na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio –, os alunos devem desenvolver as dez <b>competências gerais da Educação Básica</b>, que pretendem assegurar, como resultado do seu processo de aprendizagem e desenvolvimento, uma formação humana integral.</p>	<p>Estrutura da BNCC (p. 25).</p>
<p><b>Nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização</b>, a fim de garantir amplas oportunidades para que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética de modo articulado ao desenvolvimento de outras habilidades de leitura e de escrita e ao seu envolvimento em práticas diversificadas de letramentos.</p>	<p>A etapa do Ensino Fundamental - O Ensino Fundamental no contexto da Educação Básica (p. 57).</p>

Nota: Elaborado a partir do documento da BNCC (Ministério da Educação, 2018, [grifos nossos]).



Dando continuidade à análise da política curricular da BNCC, no quadro a seguir (Quadro 2), estão dispostos excertos selecionados da Resolução CNE/CP Nº 2, de 22 de dezembro de 2017, para análise dos dois documentos referentes à BNCC.

Quadro 3.

*Mecanismos de controle e responsabilização na Resolução CNE/CP Nº 2, de 22 de dezembro de 2017*

Excertos do documento	Item que pertence e página
Art. 5º A BNCC é referência nacional para os sistemas de ensino e para as instituições ou redes escolares públicas e privadas da Educação Básica, dos sistemas federal, estaduais, distrital e municipais, para construírem ou revisarem os seus currículos.	Capítulo II do Planejamento e Organização (p. 42)
Art. 7º Os currículos escolares relativos a todas as etapas e modalidades da Educação Básica <b>devem ter a BNCC como referência obrigatória</b> e incluir uma parte diversificada, definida pelas instituições ou redes escolares de acordo com a LDB, as diretrizes curriculares nacionais e o atendimento das características regionais e locais, segundo normas complementares estabelecidas pelos órgãos normativos dos respectivos Sistemas de Ensino.	Capítulo III da BNCC, do Currículo e da Proposta Pedagógica (p. 42)
Art. 16. Em relação à Educação Básica, <b>as matrizes de referência das avaliações e dos exames, em larga escala, devem ser alinhadas à BNCC</b> , no prazo de 1 (um) ano a partir da sua publicação.	Capítulo V das Disposições Finais e Transitórias (p. 43)
Art. 19. Os programas e projetos pertinentes ao MEC devem ser alinhados à BNCC, em até 1 (um) ano após sua publicação.	Capítulo V das Disposições Finais e Transitórias (p. 43)

Nota: Elaborado pelas autoras com base na Resolução CNE/CP Nº 2, 22 de dezembro de 2017 [grifos nossos].

Tanto na Resolução CNE/ CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, como no próprio documento da BNCC, observa-se a defesa de um alinhamento de várias políticas educacionais em conformidade com a política curricular, no que se refere à formação inicial e continuada de professores, programas e projetos, materiais didáticos, assim como o próprio alinhamento das avaliações e exames. Cabe ressaltar que

a BNCC já vem alterando várias políticas, e essas mudanças já estão sendo efetivadas.

Por meio dos excertos selecionados, o caráter obrigatório da BNCC fica evidente: ela deve ser incorporada pelas escolas e, por meio de habilidades e competências, define a formação dos alunos. Os conceitos usados no documento da BNCC (2018), como sucesso escolar, bons resultados e melhor desempenho remetem àquilo que é justamente a proposta das avaliações em larga escala. No contexto da BNCC, as avaliações assumem um caráter de controle, na verificação se os conhecimentos previstos estão sendo trabalhados. Isso porque “a intencionalidade da atual base consiste em padronizar para cobrar da escola” (Silva, 2018, p. 143).

Como salientam Zanotto e Sandri (2018), atualmente existe uma intensificação da função de controle do Estado, que foca os resultados obtidos em avaliações em larga escala. “A criação da BNCC, portanto, se justifica pela necessidade de ajustar ainda mais o currículo escolar aos indicadores cobrados nas avaliações em larga escala como o PISA e a Prova Brasil” (Zanotto y Sandri, 2018, p. 136). Isso justifica, segundo as autoras, a organização curricular da BNCC por competências, visto que avaliações internacionais, como o PISA, são organizadas dessa maneira. Neste sentido, entendemos que a BNCC, juntamente com as avaliações em larga escala, configura os aspectos determinantes da organização curricular.

Como sinalizam Jamil Cury, Reis e Costa Zanardi (2018), com o PISA, a OCDE passou a pressionar os países por um currículo que pudesse validar essa avaliação internacional, além de outras determinações. Com isso, passou a ocupar o lugar de *Ministro da Educação Mundial* na prescrição de suas orientações aos países. Como Jamil Cury et al., (2018) expõem:

Seguir as determinações da OCDE se constitui em referência para a qualidade da educação mundial, trazendo um fenômeno de “*ranqueamento*” de países que acabou por estabelecer os padrões curriculares necessários para o alcance de um desempenho comparativamente satisfatório sob essa perspectiva globalizante e mensurável da educação (p. 79).

Nesse sentido, o documento da BNCC pode ser considerado de controle de conteúdo e práticas pedagógicas. “A BNCC traz uma concepção de currículo travestida de direitos de aprendizagem que, sob a ótica tecnicista e meritocrática, constituem-se em deveres de aprendizagens” (Jamil Cury et al., 2018, p. 66), que está alinhada com as prescrições internacionais.

Segundo Dourado y Siqueira (2019), a perspectiva em torno da defesa da pedagogia das competências é amplamente defendida por Organismos Internacionais, pois está ancorada na teoria do capital humano, na qual a educação ganha centralidade. Nesse aspecto, a pedagogia das competências vem reafirmando o modelo gerencialista na educação que, ao se pautar no conhecimento prático, passa a ser “[...] marcado pela lógica pragmática, utilitarista e reducionista” (Dourado y Siqueira, 2019, p. 298).

Como evidenciam os autores, tendo as habilidades e competências como fundamentos pedagógicos, a BNCC está ancorada nas Necessidades Básicas de Aprendizagem, ou seja, há um processo reducionista em que o básico é simplificado como mínimo.

O gerencialismo na educação é identificado na própria organização do currículo pautado no modelo de competências. Esse modelo de currículo escolar foi inspirado no modelo fabril, e marcou as políticas curriculares brasileiras nos anos de 1990, por meio das

Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), e é retomado com a BNCC, voltado para uma formação humana pragmática (Zanotto y Sandri, 2018). Com isso, são intensificadas as avaliações em larga escala por meio de um conjunto de competências representadas em descritores.

Ao referir à gestão do ensino, novamente Zanotto e Sandri (2018) evidenciam aproximação da BNCC com o gerencialismo, pois essa orientação pressupõe controle sobre os conhecimentos a serem adquiridos pelos alunos, além de ser um controle do trabalho docente, voltado para a prescrição de um currículo padronizado. A BNCC é considerada pelas autoras como *produto* e como *fomento* do gerencialismo na educação, voltada para o controle e para os resultados educacionais.

É importante salientar que “a tradição de reformas educacionais tem se esmerado em atribuir ao currículo os problemas de qualidade da educação e, da mesma forma, seria ele o responsável pela superação das mazelas e desigualdades educacionais” (Jamil Cury et al., 2018, p. 54). Em outras palavras, cria-se a ideia de que um dos fatores que comprometem a educação brasileira é a não existência de um conteúdo básico comum. Assim, as avaliações em larga escala são usadas para desqualificar a educação e justificar reformas, tal como a BNCC, que se apresenta como uma solução salvacionista e necessária para melhorar a educação. Como dispõe Freitas (2014):

Na luta pelo controle do processo pedagógico das escolas, o Estado é cada vez mais disputado por forças sociais liberal-conservadoras que procuram assumir, *por meio de avaliações externas*, o controle e o fortalecimento dos *processos de avaliação internos da escola* (formais e informais) e a partir destes subordinar as categorias do processo pedagógico a seus interesses, vale dizer, preservar e

umentar o *controle sobre os objetivos, o conteúdo e até sobre os métodos da escola* (p. 1092).

Nesse sentido, a BNCC é, para o Estado, uma forma de garantir também o controle sobre a educação, visto que padroniza o trabalho dos professores e busca inibir práticas pedagógicas progressistas. Essa perspectiva apresentada pelo autor fica clara quando lembramos que a elaboração da BNCC contou com a intensa participação de agentes privados, que tiveram seus interesses predominando.

Segundo Freitas (2014), historicamente, o conhecimento foi negado para as camadas populares.

Ao longo de décadas o empresariado conviveu muito bem com o analfabetismo e com a baixa qualidade da educação, até que a complexificação das redes produtivas e do próprio consumo demandou mais conhecimento e a mão de obra barata ficou mais difícil de ser encontrada, derrubando as taxas de acumulação de riqueza (Freitas, 2014, p. 1089).

Nesse cenário, o capital depara-se com a necessidade de dar mais conhecimento, formando as camadas populares, ao mesmo tempo que mantém um controle ideológico sobre a escola para inibir teorias pedagógicas mais progressistas. É essa contradição “[...] que move os reformadores a disputarem a agenda da educação, responsabilizando a escola pela falta de equidade no acesso ao conhecimento básico, ou seja, responsabilizando a escola por não garantir o domínio de uma base nacional e comum a todos” (Freitas, 2014, p. 1089). Conseqüentemente, os empresários passam a defender que a escola deve garantir o conhecimento *básico*, a fim de compensar as desigualdades educacionais. “Com isso, tiram o

foco da pobreza que eles mesmos geram e colocam os holofotes, primeiramente, sobre a escola" (Freitas, 2014, p. 1090).

Nesse contexto, como apresenta o autor, há um aumento do controle sobre a escola, justamente para interferir na formação do trabalhador e na quantidade de trabalhadores disponíveis. Diante das escalas de classificação estabelecidas pelas avaliações, ir além do nível básico representa um mérito individual, desconsiderando, assim, toda a desvantagem social que muitos alunos têm.

É nessa perspectiva que Dourado e Siqueira (2019) afirmam que a BNCC passa a retornar princípios da *Teoria do Capital Humano*. Como pontuam os autores, a própria BNCC apresenta seu caráter regulatório, determinando os conhecimentos que serão ofertados. "Importante ressaltar que a BNCC se restringe a um tipo de aprendizagem: aquela parametrizada e instrumentalizada com ênfase nas operações básicas e na leitura" (Dourado y Siqueira, 2019, p. 299).

A partir das pontuações dos autores, entende-se que a BNCC está alinhada à demanda do capital, pois visa à formação do trabalhador, para o qual uma formação básica é necessária, afinal, essa é uma das artimanhas para manter a sociedade coesa, pois uma formação crítica do sujeito representa uma ameaça ao capital.

Há, ainda, em torno da BNCC, um discurso de mudança e de responsabilização, principalmente docente, como nos sinalizam Dourado e Siqueira (2019): "Portanto, por dentro do movimento de constituição da BNCC está a configuração de um projeto de governo e de poder que toma, pelo conhecimento, novas formas de conhecer, organizar, regular, avaliar e controlar os processos formativos na escola" (p. 296). Uma das formas de ter esse controle é justamente

pela avaliação, justificando as mudanças no âmbito do SAEB, que já ocorreram, a fim de articulá-lo com a BNCC.

Os processos que orientam a política do currículo na BNCC alinham outra dimensão que lhe é constitutiva: a articulação entre 'regulação e avaliação'. Essa dimensão ganha centralidade quando se regula o que vai ser ensinado, regula-se como vai ser implementado e acompanhado, regula-se a formação de professores, regulam-se os livros didáticos que serão distribuídos a partir da Base, avaliam-se os cursos de formação de professores e seus currículos e Diretrizes, avaliam-se os professores, avaliam-se os estudantes [...] (Dourado y Siqueira, 2019, p. 301).

Por meio dessas reflexões é possível entender que, quando existe um controle, há uma responsabilização concomitante, pois o controle exige regulação, no caso, as avaliações em larga escala, por meio das quais são gerados índices e resultados que revelam como o ensino está sendo efetivado. Destarte, por meio da mídia e dos diferentes aparelhos de hegemonia, cria-se o imaginário que, se a escola segue as orientações previstas, seus resultados são bons; caso contrário, são ruins, recaindo, assim, a culpa sobre professores e escolas. Afinal, é muito mais fácil o Estado jogar a culpa e responsabilizar os trabalhadores da educação do que assumir sua responsabilidade com políticas públicas para o combate à desigualdade social e educacional.

Tal como se pode observar nos excertos dos documentos selecionados acima, existe um explícito alinhamento da avaliação com a BNCC. "Esse alinhamento objetiva garantir condições para que se implemente no país um processo de avaliação estandardizado marcado pelo reducionismo, pelo controle e pela ênfase no controle dos resultados" (Dourado y Siqueira, 2019, p. 301).

Compreende-se que a BNCC, ao definir competências e habilidades específicas, prende-se ainda mais às avaliações externas, o que explica a necessidade da adaptação do SAEB à BNCC, anunciada já em 2018 e efetivada no ano de 2019, com a extinção das avaliações tradicionalmente conhecidas como Prova Brasil e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Todas as avaliações foram englobadas ao SAEB, diferenciando-se pelos anos/séries escolares que são aplicadas. Em 2020, recentemente foi possível acompanhar uma nova configuração do SAEB, que passa a abranger todas as séries escolares da Educação Básica a partir do 2º ano do Ensino Fundamental, sendo uma avaliação censitária e anual.

Na pesquisa, ainda ficou evidente, mais especificamente, como a etapa da alfabetização configurou-se a partir da BNCC, passando por muitas mudanças, cuja principal foi a antecipação do processo de alfabetização até o 2º ano do Ensino Fundamental. Também foi observada a criação de algumas políticas e programas específicos para essa etapa, a fim de alinhar a alfabetização à BNCC e melhorar os índices educacionais, como a Política Nacional pela Alfabetização (PNA) e Programas, entre os quais se destacam o Mais Alfabetização (PMALFA) e o Programa Tempo de Aprender. Este último apresenta íntima relação com os processos avaliativos em larga escala e com a responsabilização docente, visto que prevê a premiação e incentivos financeiros aos profissionais que obtiverem bons resultados educacionais.

Os mecanismos de controle e a responsabilização na educação ocorreram de diversas formas, e no âmbito das políticas avaliativas, eles foram/são expressos nas próprias avaliações em larga escala, nas reformas curriculares da década de 1990 (a exemplo dos PCNs) e na adequação do SAEB (implantação da TRI - Teoria de Reposta



ao Item), que permitiu maior comparabilidade. Entre tais mecanismos ainda figuram a introdução de novas avaliações (como a Prova Brasil e a ANA), e a implantação de programas e planos visando ao alcance de melhores resultados e índices educacionais (a exemplo do PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação, o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa). Com a BNCC ainda surgiram novas formas de mecanismos de controle e responsabilização.

Esses mecanismos de controle são somente na avaliação? Não, mas a BNCC começou controlando as políticas avaliativas do SAEB, que passou por várias reformulações. Entende-se que ele foi reformulado, porque ele próprio é um mecanismo de controle e responsabilização que, com os encaminhamentos da política educacional, está se desdobrando em outros diferentes aspectos, como a própria organização do currículo, a formação inicial e continuada dos professores, a elaboração de materiais didáticos, e a organização e implementação de programas e projetos educacionais. Salienta-se que, a partir do sistema de avaliação, outros mecanismos de controle e responsabilização derivam dele, e como não houve tempo hábil para analisar todos esses mecanismos, ficam como propostas de análise para pesquisas futuras.

## Considerações finais

Por meio das reflexões em torno das políticas avaliativas para a alfabetização, observa-se que o que está em evidência é um modelo de *accountability* burocrático, reduzido à responsabilização de professores e escolas. Também, um modelo de alfabetização engessado, que os professores se veem obrigados a seguir. O questionamento que emerge é: mecanizar alunos e professores

para obter melhores resultados vai garantir a verdadeira qualidade educacional?

A BNCC é apresentada como solução para as desigualdades educacionais, mas, na realidade, mascara todo um contexto marcado pela realidade desigual brasileira. Entende-se que a padronização de conteúdo e método por si só não é suficiente para sanar as carências de escolas, professores e alunos, pois extrapola o ambiente escolar. Ao forjar um critério de padronização sobre o conteúdo e o ensino, desconsidera-se toda essa realidade e, ao contrário de resolver problemas, cria-se um cenário competitivo e meritocrático.

Pode-se pensar que esse direcionamento e controle educacional é uma função legal do Estado, enquanto ordenamento jurídico e político. No entanto, a crítica é que esses mecanismos de controle e a responsabilização partem de uma perspectiva neoliberal, na qual prevalece o produto em detrimento do processo. Assim, os resultados educacionais acabam se tornando mais importantes do que uma efetiva qualidade educacional, que considere as condições e diversidade do contexto societário.

Com isso, as avaliações externas em larga escala podem ser entendidas como um dos principais mecanismos de controle. Com a reestruturação do SAEB, em 2019 e 2020, que é o principal sistema de avaliação da Educação Básica, alinhando-se com as competências e habilidades da BNCC, pode-se afirmar que surgem novas formas e novos mecanismos de controle e responsabilização: controle sobre o que se deve e como ensinar, sobre o que se deve aprender e o tipo de formação. Para comprovar se as orientações estão sendo seguidas, as avaliações em larga escala são mecanismos de controle, testando, estabelecendo rankings e responsabilizando professores.

Os mecanismos de controle e responsabilização que, surgiram após a BNCC podem ser observados claramente com a implantação de políticas e programas específicos para a alfabetização, tal como o PMALFA, a PNA, e principalmente o recente Programa Tempo de Aprender. Este último traz em seu bojo não só uma proposta de mudanças no âmbito da avaliação da alfabetização, com avaliação de fluência e mudanças no SAEB: também é uma política de responsabilização docente, por meio de incentivo financeiro e premiação aos que alcançarem bons resultados na alfabetização. Além disso, esses programas estão direcionados à antecipação da alfabetização, que passa a ser cobrada e avaliada, com foco no 2º ano do Ensino Fundamental.

Por fim, conclui-se que a avaliação, seja ela qual for, só terá sentido se contribuir realmente para a aprendizagem do aluno. Assim, é preciso pensar na qualidade educacional além de índices, que não será alcançada com um currículo controlador e prescritivo como a BNCC, nem com um modelo alfabetizador impositivo e mecanizado.

As reflexões deste capítulo são apenas uma parte das discussões propostas para uma pesquisa do mestrado, sendo um convite a buscar a pesquisa na íntegra. Também se reconhece a incompletude do presente texto, que de maneira sucinta buscou apresentar os principais resultados, mas que teve a intenção de fomentar novas inquietações e buscas.

## Referências

Afonso, A. J. (2009) *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. Cortez.

- Afonso, A. J. (2010). Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. En Esteban, M. T. y Afonso, A. J. (orgs.). *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. Cortez.
- Buarque de Holanda, Aurélio. (2020). *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa* [versão digital]. Positivo.
- Campos Sheen, M. R. C. (2007). A política educacional como momento de hegemonia: notas metodológicas a partir das contribuições de Antonio Gramsci. *Revista HISTEDBR On-line, Campinas, 25*, 3-12. [https://fe-old.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/4959/art01\\_25.pdf](https://fe-old.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/4959/art01_25.pdf)
- D'Avila, J. B. (2018). *As influências dos agentes públicos e privados no processo de elaboração da Base Nacional Comum Curricular* [Dissertação de Mestrado inédita]. Mestrado em Educação, Universidade Estadual do Centro Oeste, Guarapuava. <http://tede.unicentro.br:8080/jspui/handle/jspui/1157>
- Dourado, L. F. y Siqueira, R. M. (2019). A arte do disfarce: BNCC como gestão e regulação do currículo. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação- RBPAAE, Porto Alegre, 35*(2), 291-306. <https://doi.org/10.21573/vol35n22019.95407>
- Freitas, L. C. (2014). Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. *Educação y Sociedade, Campinas, 35*(129), 1085-1114. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143817>
- Gramsci, A. (1968). *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Civilização Brasileira.
- Gramsci, A. (1999). *Cadernos do Cárcere: Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce*. Edição Carlos Nelson Coutinho. Civilização Brasileira.
- Hypolito, A. M. (2019). BNCC, Agenda global e formação docente. *Revista Retratos da Escola, Brasília, 13*(25), 187-201. <https://doi.org/10.22420/rde.v13i25.995>

- Jamil Cury, C. R., Reis, M. y Costa Zanardi, T. A. (2018). *Base Nacional Comum Curricular: dilemas e perspectivas*. Cortez.
- Lima, M. F. (2005). *Roque Spencer Maciel de Barros: pensamento e intervenção na Reforma Universitária de 1968* [Dissertação de Mestrado inédita]. Mestrado em Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá. [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=yco\\_obra=119641](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=yco_obra=119641)
- Ministério da Educação Brasil. (2018). *Secretaria de Educação Básica. Base Nacional Curricular Comum (BNCC)*. Brasília, DF. [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf).
- Resolução CNE/CP N° 2. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica (22 de dezembro de 2017).. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília (pp. 41-44). Ministério da Educação Brasil. (2017). [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/RESOLUCAOCNE\\_CP222DEDEZEMBRODE2017.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/RESOLUCAOCNE_CP222DEDEZEMBRODE2017.pdf)
- Rocha, A. P. M. O. (2017). *Implicações da regulação pós-burocrática para o trabalho docente no Distrito Federal no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (2013-2015)*. [Tese de Doutorado inédita]. Universidade de Brasília, Brasília. Recuperado de <https://repositorio.unb.br/handle/10482/31725>
- Schneider, M. P. y Nardi, E. L. (2015). *Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? Educação Temática Digital, Campinas- SP, 17(1), 58-74*. <https://doi.org/10.20396/etd.v17i1.8634818>

- Schneider, M. P. y Rostirola, C. R. (2015). Estado-avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação/RBPAE, Porto Alegre*, 31(3), 493-510. <https://doi.org/10.21573/vol31n32015.63790>.
- Shiroma, E. O., Campos, R. F. y Cardoso Garcia, R. M. (2005). Decifrar textos para comprender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva, Florianópolis*, 23(02), 427-446. <https://doi.org/10.5007/%25x>
- Silva, V. S. (2018). Base Nacional Comum Curricular: uma análise crítica do texto da política [Dissertação de Mestrado inédita]. Mestrado em Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas. [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=6770857](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6770857).
- Zanotto, M. y Sandri, S. (2018). Avaliação em larga escala e BNCC: estratégias para o gerencialismo na educação. *Revista Temas y Matizes, Cascavel*, 12(23), 127-143. <https://doi.org/10.48075/rtm.v12i23.21409>

## CAPÍTULO 3

---

# E-EVALUACIÓN DEL TRABAJO COLABORATIVO EN ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

Yovanni Ruíz Morales

Universidad de Pamplona, Colombia

### Introducción

Actualmente se utiliza el término *soft skills* para hacer referencia a las destrezas personales que favorecen la interacción con las personas o, más concretamente, a las competencias interpersonales. Dichas competencias incluyen habilidades de comunicación oral y escrita, trabajo colaborativo, liderazgo, planificación y compromiso, entre otras (Nealy, 2005; Goleman, 2016; Ibarra, 2020). Reciben esta denominación, contrastándolas con las *hard skills* que están relacionadas con las competencias específicas necesarias para el adecuado desempeño profesional.

En los estudios universitarios se contempla las competencias específicas propias de la disciplina, y competencias genéricas o transversales. No obstante, pareciera que en el ejercicio docente se hace mayor énfasis en las específicas y poca atención a las genéricas, así lo confirman los hallazgos presentados por (Tobón, 2006; 2013; Lagos, 2012; Ruiz Morales, 2013; Wnag, 2019; Solé, 2020).

En el campo laboral parece haber acuerdo en que las competencias interpersonales son fundamentales para la cualificación

de los candidatos. Incluso, atribuyen a este tipo de saberes el mismo nivel de importancia que la aplicación de competencias específicas. Sin embargo, Escudero (2008), Álvarez Pérez, González Afonso y López Aguilar (2009), Monzó Arévalo (2011) y Giannini (2020) ponen en evidencia la divergencia entre la formación adquirida por los estudiantes universitarios y las necesidades reales de las instituciones u organizaciones.

Lógicamente este hecho tiene repercusiones en las estrategias metodológicas que utilizan los docentes para la enseñanza y la evaluación de competencias, es decir, hay una necesidad de planificar, diseñar e implementar metodologías eficaces que posibiliten el aprendizaje y la evaluación. En este sentido, las tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) ofrecen oportunidades para el abordaje de las competencias genéricas, y con especial atención en la competencia interpersonal trabajo colaborativo que es objeto de estudio en este trabajo, mediante la Plataforma Moodle.

Las herramientas informáticas posibilitan el logro de estos modelos caracterizados por la participación activa de los estudiantes, la interacción y la colaboración entre pares. Concretamente los Sistema para la Gestión del Aprendizaje (LMS) permiten la interacción y la comunicación entre estudiante-estudiante, estudiantes-estudiantes, estudiantes-docentes durante la realización de tareas y proyectos comunes.

En el presente artículo se presenta un plugins que es una aplicación constituida por un conjunto de programas informáticos, desarrollados por expertos en el área, que se integran a la Plataforma Moodle con el fin de ampliar sus funcionalidades respecto a la enseñanza, aprendizaje y evaluación del trabajo colaborativo. Esta aplicación utiliza un enfoque de aprendizaje y evaluación *online* que



combina estilos de aprendizaje, juego de roles y Aprendizaje Basado en Problemas (PBL) orientados al desarrollo de la competencia referida.

Específicamente, el e-Aprendizaje es concebido en esta investigación como un proceso interactivo llevado a cabo entre estudiante-estudiante, estudiante-contenido y estudiante-docente, mediado por recursos digitales orientados al desarrollo del trabajo colaborativo.

De acuerdo con Ruíz Morales (2013) y Ruiz Morales, García García y Biencinto López (2018) el trabajo colaborativo en red hace referencia a las capacidades de un grupo de individuos, en su conjunto, o de un individuo que pertenece a un grupo, para integrarse, colaborar y cooperar de forma activa y eficaz con otros en la consecución de objetivos comunes. Desde la filosofía de Vilar (2008) este tipo de colaboración se basa en pasar del trabajo independiente, solitario, a trabajar de una forma integrada con otros; lo cual para Navarro Montaña, López Martínez y Hernández De La Torre (2017) supone establecer un entramado de relaciones y significados conceptuales y prácticos entre los integrantes de un equipo con el propósito de crear conocimiento, es decir, se trata de trabajar por una educación vinculada a la igualdad de oportunidades, la mejora y la formación entre iguales.

El PBL se define como el aprendizaje que resulta de la comprensión y resolución de un problema, ha sido ampliamente utilizado en el campo de la educación como estrategia metodológica para la resolución de problemas complejos mediante la colaboración y la participación de todos los miembros de un equipo de trabajo (Sancho Tomás, 2009; Sancho, Moreno Ger, Fuentes Fernández y Fernández Manjón, 2009; Guerrero Flórez, 2019; Gil Galván, Martín

Espinosa y Gil Galván, 2021; Hernández Barbosa y Moreno Cardozo, 2021).

Otro concepto vertebrador de este trabajo es la e-Evaluación del aprendizaje, interpretada por Ruíz Morales (2013; 2014) como un proceso de aprendizaje que parte de objetivos formativos y se desarrolla a través de la mediación, constituida por un conjunto de acciones pedagógicas-interactivas y acompañada de recursos digitales, en búsqueda de armonizar saberes, actitudes y valores, que le van a permitir al estudiante actuar con asertividad, tanto en el contexto educativo como en cualquier otro que ameritan su desempeño. Por su parte, Rodríguez Gómez e Ibarra Sáiz (2011), la definen como “cualquier proceso electrónico de evaluación en el que son utilizadas las TIC para la presentación de las actividades, las tareas de evaluación y el registro de las respuestas” (p. 23).

Es decir, la e-Evaluación supone el uso de las TIC con un carácter pedagógico que implica definir los criterios y mecanismos de corresponsabilidad de los agentes que participan en el proceso de evaluación, comprendido por Hernández Sellés, Muñoz Carril y González Sanmamed (2018), como una oportunidad de avanzar en la eficacia y eficiencia de la gestión de la evaluación y, por su puesto, una ocasión para mejorar las prácticas evaluativas y, en consecuencia, fortalecer los aprendizajes, la reflexión y toma de conciencia de estudiantes y docentes.

Bajo este telón de fondo, el problema que se formula es: ¿Cómo desarrollar el trabajo colaborativo en estudiantes universitarios, mediante el uso de Moodle? ¿Cuál es la percepción que tienen los estudiantes respecto al aprendizaje del trabajo colaborativo, siguiendo un procedimiento de evaluación digital? ¿Cómo valoran los

estudiantes y el docente el procedimiento digital implementado en Moodle para el aprendizaje y evaluación del trabajo colaborativo?

Para dar respuesta a estos interrogantes, se plantean los siguientes objetivos: a) Implementar un procedimiento para el aprendizaje y evaluación digital del trabajo colaborativo, en estudiantes universitarios; b) Explorar la percepción que tienen los estudiantes respecto al aprendizaje del trabajo colaborativo siguiendo un procedimiento digital, c) Interpretar la importancia que atribuyen los estudiantes y el docente al procedimiento digital implementado en Moodle, para el aprendizaje y evaluación del trabajo colaborativo.

## **Metodología**

La presente investigación parte de una complementariedad metodológica con una triangulación de métodos, desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa, fundamentado en las orientaciones epistemológicas de Creswell (2015) referidas a la conveniencia de estudiar la realidad en investigación mediante combinaciones de paradigmas metodológicos y de técnicas de investigación. Por un lado, el análisis cualitativo de la información que proporcionaron los estudiantes a través de un cuestionario con preguntas abiertas para explorar la percepción que tienen respecto a la adquisición de la competencia trabajo colaborativo siguiendo un procedimiento digital, así como también interpretar la importancia que atribuyen los estudiantes y el docente al procedimiento digital implementado en Moodle para el aprendizaje y evaluación del trabajo colaborativo. Y por otro, el análisis cuantitativo de los datos que genera la evaluación sumativa realizada para la determinación del nivel de aprendizaje del trabajo colaborativo, adquirido mediante el procedimiento de evaluación digital implementado.

## Población y Muestra

La población de esta investigación se situó en el contexto de la Universidad de Pamplona, Colombia. La muestra fue de 105 estudiantes de Licenciatura en Educación Infantil, de los cuales 100 son mujeres (95,2%) y 5 son hombres (4,8%), con un rango de edad entre 20 y 24 años, y un docente que orienta la asignatura Sistematización de Experiencias de Investigación, IX semestre del plan de estudios, período académico 2020-1 y 2020-2. Se realizó un muestreo no probabilístico y de carácter incidental, obteniendo la muestra de estudiantes matriculados en la asignatura.

## Procedimiento

La asignatura se desarrolló en la modalidad virtual a través de Moodle, en el cual implementó un *plugins* que permite el aprendizaje y la evaluación *online* del trabajo colaborativo. Los estudiantes tuvieron que reconstruir una experiencia didáctica vivida durante su Proceso de Investigación Formativa (PIF), con el propósito de interpretar críticamente las prácticas pedagógicas cotidianas frente a fundamentos epistemológicos y curriculares en la práctica pedagógica de educación infantil. Como resultado de aprendizaje se presenta un informe escrito, en formato digital, que contiene: identificación del contexto, narración ordenada de la experiencia, análisis, interpretación, reflexión crítica y lecciones aprendidas. El procedimiento de e-Aprendizaje se implementó a través de la metodología PBL, el juego de roles y el trabajo colaborativo, así como se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1.  
Fases para la implementación del e-Aprendizaje con plugins

Fase	Propósito	Resultado
I: Organización de los equipos de trabajo.	La formación de equipos heterogéneos, de acuerdo con las habilidades y autonomía que tienen los estudiantes para organizar sus estudios. Se aplica el Test de Kolb (1984) y con los resultados se organizan los equipos.	Equipos heterogéneos, entre 3 y 5 participantes.
II: Identificación y asignación de roles.	La identificación de los roles y funciones está a cargo del docente, quien relaciona rol y función según los estilos de aprendizaje planteados por Kolb (1984). Los roles son asignados de manera automática.	Roles y funciones establecidas para cada integrante del equipo. Ejemplo: Coordinador, director ejecutivo, mediador, orientador 1 y orientador 2.
III: Reconstrucción de la experiencia PIF.	La reconstrucción de la experiencia a sistematizar.	Informe de Sistematización de la experiencia.
IV: Recursos didácticos para la reconstrucción de la experiencia.	Los equipos disponen de recursos didácticos digitales y fuentes de información científica para la reconstrucción de la experiencia.	-Artículos científicos -Repositorios
V: Recursos de comunicación para la reconstrucción de la experiencia.	Los equipos disponen de medios de comunicación virtual para el intercambio de ideas, recursos, y métodos.	-Foros electrónicos para la comunicación y socialización de productos de aprendizaje.
VI: Recursos de colaboración para la reconstrucción de la experiencia.	Los equipos disponen de un escenario virtual para la planificación del trabajo colaborativo y la producción conjunta del informe final que sintetiza la sistematización de la experiencia.	-Wiki. -Google drive

La e-Evaluación concebida como un proceso que permite valorar el trabajo colaborativo realizado por los estudiantes. Se

desarrolló en tres etapas: e-evaluación diagnóstica, procesual y sumativa, así como se indica en la Tabla 2.

Tabla 2.  
*Procedimiento de e-Evaluación con plugins*

Momento	Instrumento	Propósito	Función de la evaluación	Modo de evaluación	Objeto de evaluación	Resultado de la aplicación
Previo a la constitución de equipos	Test de Kolb (1984)	-Determinar estilos de aprendizajes -Seleccionar el rol de cada integrante del equipo.	Diagnóstico	Autoevaluación	Estilos de aprendizaje y hábitos de estudio	Identificación del Líder del equipo
Una vez constituidos los equipos y previo al desarrollo del proyecto	Pretest	-Explorar los saberes que tienen los estudiantes, en cuanto a trabajo colaborativo.	Diagnóstico	Autoevaluación	-Trabajo colaborativo -Liderazgo	Experiencia de los estudiantes en trabajo colaborativo y liderazgo
Al final del proceso.	Postest	-Determinar los aprendizajes adquiridos en cuanto al trabajo colaborativo.	Sumativa	-Autoevaluación	-Trabajo colaborativo	Medición de conocimientos

Los instrumentos de recolección de datos fueron: a) escala para el inventario de los estilos de aprendizaje de Kolb (1984), el cual se compone de doce frases relacionadas con la forma de aprender y cuatro opciones de respuesta. Según el grado con el cual se percibe a la palabra que mejor caracteriza el estilo individual de aprender, se asigna un puntaje que va de 1 a 4 (del menos al más característico); y b) escala para la valoración del aprendizaje del trabajo colaborativo, desde la percepción de los estudiantes, de París Mañas, Más Torelló

y Torrelles Nadal (2016), constituido por 27 ítems, el cual reportó un coeficiente de validez de contenido (CVC) de 0,95 fundamentado en la organización de un panel de cuatro (4) especialistas que evaluaron la pertinencia, claridad conceptual, redacción, terminología, escalamiento, codificación y formato, mediante una escala de cinco (5) niveles: inaceptable, deficiente, regular, bueno y excelente. Esta escala se utilizó como pretest y postest, de acuerdo como se describió en la tabla 2.

Además, se utilizó un cuestionario con preguntas abiertas, con el propósito de: a) explorar la percepción de los estudiantes respecto al aprendizaje del trabajo colaborativo mediante un procedimiento de evaluación digital, e b) interpretar la importancia que atribuyen los estudiantes y el docente al procedimiento digital implementado en Moodle para el aprendizaje y evaluación del trabajo colaborativo.

En la tabla 3 se sintetiza la forma como se determinó el nivel de aprendizaje alcanzado por el estudiante respecto al trabajo colaborativo, a partir de la autopercepción:

Tabla 3.  
*Determinación del nivel de aprendizaje*

<i>Nivel de aprendizaje</i>	<i>Puntuación de Síntesis (%)</i>	<i>Calificación</i>
Muy competente	88-100	9 - 10
Competente	76-87	7 <9
Aceptable	60-75	5 <7
Aún no competente	<60	<5

De acuerdo con la e-Evaluación sumativa realizada por el docente, el 80% de los estudiantes logran un nivel de aprendizaje competente, es decir, alcanzaron entre 76 y 87 puntos. De esta manera, el proceso de e-Evaluación del trabajo colaborativo se cerró

con un informe que contiene: a) la calificación obtenida, b) el nivel de aprendizaje alcanzado, y c) una retroalimentación general sobre el desempeño demostrado por el estudiante en el trayecto formativo mediante el procedimiento de evaluación digital implementado.

## Resultados y discusión

En el caso de los estudiantes, se les pidió evaluar el desarrollo de la asignatura y su opinión acerca de la satisfacción, experiencia y aprendizaje con el *plugins* para la e-Evaluación, los principales aspectos positivos que destacan son: a) el carácter motivador de este tipo de experiencias, b) la asignación de roles para distribuir funciones dentro del equipo, c) el aprendizaje adquirido en cuanto a planificación de actividades y toma de decisiones en conjunto, d) la comunicación permanente y negociación con los integrantes del equipo, e) la reflexión constante sobre los métodos, actividades y recursos utilizados para realizar la reconstrucción de la experiencia objeto de sistematización, y f) el seguimiento y *feedback* constructivo por parte del docente, a los tres avances entregados. Estos resultados convergen con los reportados por Serrano, Cristancho y Soler (2016) y Revelo Sánchez, Collazos Ordóñez y Jiménez Toledo (2018), especialmente en la categoría de comunicación horizontal y retroalimentación que facilita este tipo de experiencias de aprendizaje y evaluación digital.

Los aspectos negativos que los estudiantes señalan se agrupan en los siguientes puntos: a) excesiva carga de trabajo, especialmente a final de la asignatura, y b) algunos equipos manifiestan disconformidad con la asignación automática de los integrantes. Ruiz Morales (2013) y Ruiz Morales, García García y Biencinto López (2017; 2018) afirman que la generación actual de estudiantes universitarios "...debe aprender a adaptarse a realidades cambiantes, ser capaz de trabajar y aportar



con sus pares para el logro de objetivos comunes y ser un usuario inteligente de la información, flexible, adaptándose a los cambios a lo largo de la vida" (p. 9), y en este sentido el trabajo pedagógico de los docentes y los desarrollos tecnológicos aplicados a la ciencias de la educación ocupan un papel preponderante.

Con relación a la percepción del docente implicado en la puesta en marcha de la evaluación digital, destaca los siguientes aspectos positivos: a) posibilidad de creación de nuevas estrategias de aprendizaje, b) posibilidad de hacer un seguimiento en profundidad del trabajo colaborativo que realiza cada estudiante, c) permite conocer el trabajo interno de los equipos, normalmente la información de la que dispone el docente es acerca de la producción final del equipo, pero no dispone de indicadores de desempeño durante el trayecto formativo; y d) facilita la interacción y comunicación entre los implicados. Sobre esta cuestión, los estudios realizados por Gutiérrez Rodríguez (2018) y Molina Zambrano y Ruiz Morales (2020) demuestran las oportunidades que ofrece la complementariedad de pedagogía y tecnología.

Los aspectos negativos señalados por el docente, están relacionados con: a) tiempo dedicado a la evaluación individual de cada estudiante y a la personalización del aprendizaje, b) carga de trabajo relacionada con la gestión de los foros y *feedback* constructivo realizado a la producción de los estudiantes, previo a la entrega del informe final, especialmente con los grupos en los que el número de estudiantes es superior a 25; y c) los estudiantes están poco acostumbrados a sumir las implicaciones que tiene colaborar para conseguir objetivos académicos; lógicamente este aspecto dificulta la puesta en marcha del aprendizaje basado en problemas y la colaboración en ambientes virtuales de aprendizaje.

Los resultados obtenidos en la presente investigación, desde la perspectiva de los docentes, encuadran en la reflexiones teóricas planteadas por Barberá (2016) cuando señala la posibilidad de que la docencia en los contextos virtuales se convierta en un cúmulo de tareas con fechas de finalización e inicio, es decir, no todo son bondades y beneficios en los ambientes de aprendizaje y evaluación mediados por tecnología, existe una fragilidad que amerita "...planificar los diseños y las interacciones que traduzcan la evaluación como un ente realmente complejo y articulado que procure una evaluación desde cuatro perspectivas: evaluación del aprendizaje, evaluación para el aprendizaje, evaluación como aprendizaje y evaluación desde el aprendizaje" (p. 10).

## Conclusiones

A partir de los hallazgos más significativos obtenidos con esta investigación, la e-Evaluación se asume como una evaluación asistida por la tecnología, para el desarrollo de actividades y proyectos de aprendizaje situados, vinculados con el perfil de formación profesional, que motiven y comprometan a los estudiantes, en el marco de un escenario de colaboración virtual caracterizado por la contribución simétrica entre los pares, la autonomía, la reciprocidad de la interacción en un plano de igualdad, la experimentación de ideas, la toma de decisiones y el *feedback* constructivo por parte de los integrantes del equipo y el docente que acompaña el proceso evaluativo desde un rol menos directivo y más como guía.

El procedimiento implementado para la evaluación digital, apoyado en los estilos de aprendizaje, la estrategia metodológica PBL y el juego de roles facilita el aprendizaje del trabajo colaborativo en estudiantes universitarios del Programa de Educación Infantil. Es decir,

permite progresar de forma mancomunada en la sistematización conjunta de una experiencia didáctica y, por ende, al logro de metas planteadas por los integrantes de un equipo.

Relacionando los resultados con los objetivos propuestos en este estudio, los estudiantes y docentes coinciden en que el procedimiento digital presentado permite: a) compartir recursos, b) consensuar estrategias para dar solución a las actividades, c) definir con claridad las funciones que tiene cada integrante del equipo, y d) comunicar ideas y llegar a acuerdos para la toma de decisiones, de forma síncrona y asíncrona.

Respecto a la práctica docente con el procedimiento de e-Evaluación implementado, resalta que un contexto educativo mediado por herramientas tecnológicas facilita la gestión del proceso de evaluación, en las dimensiones de planificación, diseño e implementación de la secuencia didáctica para el aprendizaje y la evaluación, así como también retroalimentación oportuna, interacción entre estudiantes y estudiantes-docente e interactividad con los recursos y medios electrónicos dispuestos.

La formación de equipos heterogéneos, es un aspecto que los estudiantes destacan como novedoso al momento de realizar trabajos académicos, porque les da la oportunidad de conocer a su par y, más concretamente, en la evaluación del aprendizaje promueve lo que Ruiz Morales (2019) interpreta como "...un reconocimiento del "yo" y el "otro" aunado a un "contexto" donde se llegan a acuerdos reflexionados, razonados, argumentados y consensuados entre los agentes que participan de manera articulada" (p. 506). Sin embargo, persiste la resistencia en algunos discentes a trabajar con un par distinto al que cotidianamente están acostumbrados, lo cual representa una línea de trabajo futuro en esta investigación.

En definitiva, es imprescindible seguir con la indagación, la planificación, diseño e implementación de procedimientos de evaluación apoyados en tecnología y enmarcados en la investigación científica. Por un lado, son insuficientes las investigaciones sobre intervención pedagógica fundamentadas en la e-Evaluación del trabajo colaborativo y, por otro, se trata de una competencia importante en la formación integral de los estudiantes universitarios en atención a las exigencias actuales del contexto educativo y social. Es decir, en la Educación Superior apremia que los docentes y los grupos de investigación pedagógica se preocupen y ocupen de realizar proyectos de innovación centrados en la evaluación orientada al aprendizaje y con enfoque colaborativos en red.

## Referencias

- Álvarez Pérez, P. R.; González Afonso, M. C. y López Aguilar, D. (2009). La enseñanza universitaria y la formación para el trabajo: Un análisis desde la opinión de los estudiantes. *Paradigma*, 30(2), 7-20. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1011-22512009000200002](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1011-22512009000200002)
- Barberá, E. (2016). Aportaciones de la tecnología a la e-Evaluación. *RED. Revista de Educación a Distancia*, 50(4). <http://dx.doi.org/10.6018/red/50/4>
- Cresswell, J. (2015). *A Concise Introduction to Mixed Methods Research*. Sage.
- Escudero, J. M. (2008). Las competencias profesionales y la formación universitaria: posibilidades y riesgos. *Revista de Docencia Universitaria*, 6(2), 1-20. <https://revistas.um.es/redu/article/view/35231>

- Guerrero Flórez, K. (2019). Aprendizaje basado en problemas (ABP) como estrategia para fortalecer las competencias científicas en ciencias naturales. *PAIDEIA*, (24), 67-75. <https://journalusco.edu.co/index.php/paideia/article/view/1700/3441>
- Gutiérrez Rodríguez, C. A. (2018). Fortalecimiento de las competencias de interpretación y solución de problemas mediante un entorno virtual de aprendizaje. *Revista de Investigación, Desarrollo e Innovación*, 8(2), 279-293. <https://doi.org/10.19053/20278306.v8.n2.2018.7170>
- Giannini, S. (2020). *COVID-19 y educación superior. De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas, políticas y recomendaciones*. UNESCO-IESALC. <http://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-ES-130520.pdf>
- Gil Galván, R.; Marín Espinosa, I. y Gil Galván, F.J. (2021). Percepciones de los estudiantes universitarios sobre las competencias adquiridas mediante el aprendizaje basado en problemas. *Educación XX1*, 24(1), 271-295. <http://doi.org/10.5944/educXX1.26800>
- Goleman, D. (2016). *La inteligencia emocional*. Ediciones B.
- Hernández Barbosa, R. y Moreno Cardozo, S. M. (2021). El aprendizaje basado en problemas: una propuesta de cualificación docente. *Praxis & Saber*, 12(31), e11174. <https://doi.org/10.19053/22160159.v12.n31.2021.11174>
- Hernández Sellés, N.; Muñoz Carril, P. y González Sanmamed, M. (2018). La e-evaluación en el trabajo colaborativo en entornos virtuales: Análisis de la percepción de los estudiantes. *EduTec. Revista Electrónica de Tecnología Educativa*, 65, 16-28. <https://doi.org/10.21556/edutec.2018.65.997>
- Ibarra, L. (2020). Humanizar interdisciplinariamente. Estrechez y complejidad. *Revista Internacional de Humanidades*, 7(1), 77-90. <https://doi.org/10.18848/2474-5022/CGP/v07i01/77-90>

- Kolb, D. (1984). *Experiential learning experiences as the source of learning development*. Prentice Hall.
- Lagos, C. (2012). Aprendizaje experiencial en el desarrollo de habilidades "blandas": desde la visión de los alumnos líderes de I° a IV° medio [Tesis inédita]. Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile. <http://repositorio.uahurtado.cl/handle/11242/5549>
- Molina Zambrano, M. y Ruiz Morales, Y. A. (2020). Diseño de Objeto de Aprendizaje basado en una WebQuest para la programación de áreas que definen el espacio arquitectónico. *EduTec. Revista Electrónica De Tecnología Educativa*, (74), 127-148. <https://doi.org/10.21556/edutec.2020.74.1623>
- Monzó Arévalo, R. (2011). *Formación basada en competencias. El caso de los estudios de la Escuela de Administración de Instituciones, de la Universidad Panamericana en México* [Tesis inédita de doctorado]. Departament de Comunicació, Universidad Internacional de Catalunya. <http://hdl.handle.net/10803/79177>
- Navarro Montaña, Ma. J.; López Martínez, A. y Hernández De La Torre, M. E. (2017). El trabajo colaborativo en red impulsor del desarrollo profesional del profesorado. *Revista Brasileira de Educação*, 22(70), 651-667. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782017227033>
- Nealy, Ch. (2005). Integrating soft skills through active learning in the management classroom. *Journal of College Teaching and Learning*, 2(4), 1-6. <https://doi.org/10.19030/jtcl.v2i4.1805>
- París Mañas, G.; Más Torellò, O. y Torrelles Nadal, C. (2016). La evaluación de la competencia trabajo en equipo de los estudiantes universitarios. *Revista d'Innovació Docent Universitària*, (8), 86-97. <https://doi.org/10.1344/RIDU2016.8.10>

- Revelo Sánchez, O., Collazos Ordóñez, C. y Jiménez Toledo, J. (2018). El trabajo colaborativo como estrategia didáctica para la enseñanza/aprendizaje de la programación: una revisión sistemática de literatura. *Tecnológicas*, 21(41), 115-134. <http://www.scielo.org.co/pdf/teclo/v21n41/v21n41a08.pdf>
- Rodríguez Gómez, G. e Ibarra Sáiz, Ma. S. (Eds.). (2011). *e-Evaluación orientada al eAprendizaje estratégico en la educación superior*. Narcea.
- Ruiz Morales, Y. A. (2013). Evaluación de competencias genéricas en la universidad. Estudio comparativo en entorno b-learning y presencial. [Tesis inédita de doctorado]. Universidad Complutense de Madrid.
- Ruiz Morales, Y. A. (2014). e-Evaluación del Aprendizaje: aproximación conceptual. *Aula Magna 2.0*. <https://cuedespyd.hypotheses.org/358>
- Ruiz Morales, Y. A.; García García, M.; Biencinto López, Ch. y Carpintero, E. (2017). Evaluación de competencias genéricas en el ámbito universitario a través de entornos virtuales: Una revisión narrativa. *RELIEVE*, 23(2), art. 2. <http://doi.org/10.7203/relieve.23.1.7183>
- Ruiz Morales, Y. A.; García García, M. y Biencinto López, Ch. (2018). Evaluación de competencias genéricas en la universidad. Estudio comparativo en entorno b-learning y presencial. *Acción Pedagógica*, 27, 06-21. <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/46641>
- Ruiz Morales, Y. A. (2019). Evaluación formativa y compartida para el desarrollo de competencias investigativas en estudiantes universitarios. *EDUCERE*, 23(75), 499-508. <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/45983>

- Sancho, P., Moreno Ger, P., Fuentes Fernández, R., Fernández Manjón, B. (2009). Adaptive Role Playing Games: An Immersive Approach for Problem Based Learning. *Educational Technology & Society*, 12(4), 110–124.
- Sancho Thomas, P. (2009). Un Sistema para el Aprendizaje Virtual Colaborativo Escenificado a través de un Juego de Rol Multi-Jugador [Tesis inédita de doctorado]. Universidad Complutense de Madrid.
- Serrano, J., Cristancho, R., y Soler, M. (2016). Estudio de estructuras artificiales: actividad tecnológica escolar por resolución de problemas y alineamiento constructivo. *Revista Iberoamericana de Educación en Tecnología y Tecnología en Educación*, 18, 60-70. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/58483>
- Solé, J. (2020). El cambio educativo ante la innovación tecnológica, la pedagogía de las competencias y el discurso de la educación emocional. Una mirada crítica. *Teoría de la educación. Revista Interuniversitaria*, 32(1), 101-121. <https://doi.org/10.14201/teri.20945>
- Tobón, S. (2006). *Las competencias en la educación superior. Políticas de calidad*. ECOE.
- Tobón, S. (2013). *Formación integral y competencias. Pensamiento complejo, currículo, didáctica y evaluación*. ECOE.
- Vilar, J. (2008). Implicaciones éticas del trabajo en red y la acción comunitaria. *Cultura y Educación, Barcelona*, 20(3), 267-277. <https://doi.org/10.1174/113564008785826394>
- Wnag, Y. (2019). Análisis de la formación y desarrollo Soft skills en China. Universitat Politècnica de València. <http://hdl.handle.net/10251/129119>



## CAPÍTULO 4

---

# LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN LAS ESTRATEGIAS PEDAGÓGICAS IMPLEMENTADAS POR LOS PROFESORES DE CIENCIAS NATURALES

Diego Andrés Buesaquillo-Gualguán

Universidad Pedagógica Nacional de Colombia

### Introducción

Las políticas educativas según Diez (2010) son un cúmulo de directrices que los entes estatales en educación formulan para el desarrollo educativo de una nación. Dentro de ellas se encuentran las políticas curriculares cuya intención es orientar lo que se enseña y evalúa en el aula. Sin embargo, detrás de su formulación, se plantean propuestas de corte político - económico que se encuentran muy bien ensambladas a petición de entes externos a los Estados nacionales, generando un fuerte impacto en todo el sistema educativo que de cierta manera permanece desconocido.

En consecuencia, resulta vital analizar cómo estas políticas actúan sobre los sujetos y contextos de la institución educativa, de modo que transforman la escuela de un espacio de formación educativa, a un campo de entrenamiento laboral. Lo anterior con el propósito de cubrir las necesidades del mercado y de las grandes empresas, que persiguen la estandarización y preparación de trabajadores/consumidores obedientes y disciplinados. Además,

que sean capaces de producir y consumir la oferta que ellos mismos ofrecen. (Niño, Tamayo, Díaz, y Gamma, 2016).

Para lograr el mencionado análisis se plantea entonces la siguiente pregunta, ¿De qué manera inciden las políticas curriculares en el desarrollo de las prácticas pedagógicas en el profesor? El origen de dicho cuestionamiento aparece de la observación de la situación actual de la educación en Colombia en donde lo educativo y formativo pasa a un segundo plano y se observa un cambio hacia lo técnico e instruccional generando una posible confusión y pérdida del objetivo principal de la escuela.

En ese orden de ideas se plantean tres situaciones de análisis. Primero, ¿Cómo y por qué las políticas curriculares en Ciencias Naturales (CN) a nivel internacional y latinoamericano responden a un enfoque economicista? Segundo, ¿Cómo se alinean estas políticas educativas con la normativa vigente en Colombia donde posiblemente influyen en la transformación del ejercicio pedagógico de los profesores en el país? y finalmente, ¿Qué relación existe entre unas CN desde la perspectiva del Ciencia, Tecnología y Sociedad articuladas con la formación de pensamiento y los instrumentos de control y regulación que las políticas curriculares le plantean al profesor y al estudiante?

Para la presente investigación, el comprender la fuerte conexión que existe entre las políticas curriculares y el ejercicio pedagógico del profesor en la enseñanza de las CN, permite entender el predominio de la alfabetización científica encaminada hacia la creación de habilidades para el trabajo. Debido a lo anterior, la formación de individuos críticos conscientes de su capacidad de transformación social y ambiental pasa inadvertido en la escuela. Se ignora a propósito que la comprensión de la realidad y el conocimiento científico se complementan y construyen individuos críticos.

Adicionalmente, vale la pena recordar que la formación del pensamiento crítico, la motivación y la consolidación de una democracia participativa y la toma de conciencia de una posición social y ambiental por parte del ser humano, son requerimientos indispensables en la sociedad actual. Es en esa dirección a donde las CN tienen que apuntar; a la formación de un ser humano capaz de tomar decisiones que ayuden a la transformación de sus realidades y responder a los retos que la modernidad plantea.

En cuanto a los antecedentes, existen diferentes investigaciones a nivel latinoamericano y colombiano, en torno al tema de las habilidades científicas y las concepciones de los profesores. Se presentan entonces hallazgos a nivel Internacional, donde se muestra la importancia de conocer lo que creen y piensan los profesores y cómo estas creencias inciden en la práctica profesional, además de mostrar cómo la formación profesoral en la universidad y en la práctica de aula determinantes (Cortez, Fuentes, Villablanca y Guzmán, 2013).

A nivel Latinoamericano encontramos a Flores (2015) y Retana y Vásquez (2019) cuyas conclusiones muestran la necesidad de poner atención a las percepciones y creencias de los maestros pues influyen directamente en los procesos pedagógicos. A nivel de Colombia el estudio más destacado es el de Córdoba (2012) cuyas conclusiones resaltan la importancia que le dan los profesores a las habilidades científicas, pues se observa en el estudio que estos lo consideran parte fundamental del pensamiento científico.

## **Ruta metodológica**

El presente artículo es un avance de una investigación en desarrollo que indaga sobre las comprensiones y estrategias pedagógicas en el desarrollo y evaluación de la habilidad científica de

indagación, implementadas por los profesores en el área de ciencias naturales. Su objetivo es comprender las concepciones que influyen en los profesores a la hora de desarrollar y evaluar estas habilidades en los estudiantes. Se espera como posible resultado demostrar la influencia de las políticas educativas en la implementación de estrategias pedagógicas para desarrollar las mencionadas habilidades en el aula.

Con respecto a la ruta metodológica, los resultados publicados en esta ponencia se basan en un estado del conocimiento sobre el tema (Uribe 2002 citado por Guevara, 2016) cuyo objetivo es revisar a grandes rasgos lo que se ha publicado sobre las políticas educativas en Colombia y su relación con la enseñanza de las ciencias naturales que es parte del tema de investigación del que hace parte este avance. A continuación, se explican las fases para la escritura del presente texto.

Para la metodología se toma como base la planteada por Guevara (2016). La primera fase denominada fase inicial parte con una revisión de los artículos sobre políticas educativas y evaluativas a nivel internacional y nacional de diversas facultades de educación que se encuentran en las bases de datos especializadas. La selección de los artículos se hizo a través de la lectura de los resúmenes y de las palabras clave que hacen parte de la investigación, se creó una matriz de lectura que permitió organizar la información de cada uno de los artículos encontrados.

En la segunda denominada fase analítica se procedió a la clasificación de la información de acuerdo con las palabras clave y posteriormente se realizó el análisis de un programa de análisis cualitativo. La última fase o de acuerdo con Guevara fase final se realiza en línea con lo planteado por (Calvo 1992, citado por Guevara, 2016). Este momento es de carácter interpretativo y se estudian los

documentos buscando realizar un análisis del contenido de manera crítica, para finalmente construir el documento.

Por último, cabe mencionar que la investigación de la que hace parte este avance se enmarca dentro de la postura epistemológica del CTSA, que concibe la enseñanza de la ciencia como parte esencial para el desarrollo del pensamiento crítico en los estudiantes y de formación científica. Como enfoque investigativo la indagación se encuentra en el paradigma cualitativo de Vasilachis (2006) buscando interpretar sentidos y significados de los temas tratados en la investigación. El análisis de la información obtenida se basa en lo propuesto por Eisner (1998) cuyo enfoque es hacia la crítica educativa.

## **Resultados**

Los resultados de la presente revisión del estado del conocimiento se encuentran divididos en tres apartados; el primero, hace énfasis en las políticas educativas y de evaluación en el contexto internacional y latinoamericano; el segundo, se muestra lo encontrado en las políticas públicas y la normatividad vigente resaltando la alineación que existe en el país con las políticas evaluativas internacionales y finalmente la relación existente entre unas Ciencias Naturales desde la perspectiva del CTSA articuladas con la formación de pensamiento y los instrumentos de control y regulación que las políticas curriculares.

### **Políticas educativas y de evaluación en el contexto internacional y Latinoamericano: entre la razón técnica y la racionalidad crítica**

Las políticas educativas a nivel internacional son el resultado de un conjunto de acuerdos que se han logrado a través de entes multilaterales desde finales del siglo XX. Dichos acuerdos son el efecto

de diversos encuentros y conferencias a nivel mundial como las de Jomtiem, Dakar, Objetivos del milenio, entre otras, patrocinadas por entes como la UNICEF, Naciones Unidas (UN), Banco mundial (BM), Fondo monetario internacional (FMI) y la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), quienes en los últimos años han impulsado la organización de estas.

Es así, como en los últimos 20 años han surgido los conceptos de calidad y eficiencia en el discurso del BM y la OCDE (Ferrer, 2004) que lentamente han ingresado a los documentos educativos y poco a poco se han convertido en la meta para muchos países. De acuerdo con el BM y a la OCDE estos dos conceptos permiten un desarrollo en las poblaciones más vulnerables de cada país que luego redundará en un posible desarrollo económico que impulsa a las naciones. Es por lo anterior que los objetivos de las reformas y políticas educativas están orientados hacia la calidad, la cobertura y el aseguramiento de la eficiencia económica.

Igualmente, en este mismo discurso, emerge el concepto de rendición de cuentas (*accountability*) que es la forma en la que se puede verificar que el sistema educativo cumple con los parámetros establecidos en las políticas educativas. Es por lo anterior que los Estados nacionales, han tendido aparatos complejos de verificación y cumplimiento de sus metas. Dicho de otra manera, para lograr la calidad y la eficiencia educativa se ha dispuesto de un aparato de control y regulación que permite evidenciar que se cumplan lo que las políticas educativas se proponen (Ferrer, 2004, p.18).

De acuerdo con Niño et al., (2016) "la creación de un modelo que desde la evaluación permite saber si todo lo que se plantea en las políticas educativas y curriculares en la educación se está cumpliendo es imperativo" (p. 31). Además, porque permite verificar si los actores del

sistema educativo están en la capacidad de cumplir lo que se propone a través de evidencias de lo que se está enseñando. Todo lo anterior se encuentra articulado en las políticas de evaluación, sugeridas por recomendación de los entes multilaterales antes mencionados que se encargan de orientar dichas formas de regulación y control sobre el aparato educativo.

Como consecuencia de lo anterior, en el contenido de las políticas educativas y de evaluación se desarrollan concepciones como descentralización, eficiencia, eficacia, entre otros, siendo los términos que se repiten con más insistencia. Para Ferrer (2004), la inserción de dichos conceptos en la política educativa le permite al Estado virar de una función, de proveedor y garante de la educación, hacia una de control, regulación y asegurador de cobertura educativa pasando la responsabilidad de la formulación pedagógica y administrativa a otros actores.

No obstante, todos los conceptos anteriores son engañosos y no contribuyen a la consolidación de un sistema educativo que responda a las necesidades de la población. Por el contrario, según Ferrer (2004), “son ideas que buscan por un lado reducir el rubro económico direccionado a la educación y por otro, capacitar estudiantes para insertarlos al mercado laboral dado que, para los entes multilaterales el objetivo de la educación debe ser el desarrollo económico” (p.19). En definitiva, las políticas curriculares y de evaluación terminan siendo políticas financieras y administrativas que sustentan la educación basada en el resultado y en la eficiencia económica.

Para Gimeno (2009) citado por Niño et al., (2016) lo dicho anteriormente se sustenta en informes multilaterales como los de la OCDE en donde al evidenciar fallas en los sistemas educativos que son objeto de estudio, reducen su solución a acciones administrativas,

de control y financieras (OCDE, 2012). A pesar de las serias dudas sobre la validez y pertinencia de los mencionados documentos como, por ejemplo, las dudosas equivalencias entre países de distinto nivel económico y social, los Estados nacionales siguen de manera sumisa estas recomendaciones

Ahora bien, en el contexto latinoamericano en consonancia con Vaccarezza (2011), desde finales del siglo XX se observa que a medida que se solventaron los problemas políticos de la región, se iba instalando a su vez el discurso de las políticas educativas. Por su parte Ferrer (2004) menciona que para inicios del siglo XXI se fueron asentando a tal punto que actualmente en cada plan de desarrollo de cada país de la región, existe al menos una mención a estos conceptos. En el caso colombiano concretamente, este discurso se vino a instalar desde el 2002 y ha llevado a la creación de diversas políticas educativas desde ese entonces.

Desde 2005 en adelante en Latinoamérica se consolidan las políticas educativas y evaluativas de manera permanente, a través de encuentros y conferencias en la región. Como, por ejemplo, el que estableció los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe, patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (ONU, 2018). Más adelante en 2007, con la firma del compromiso hemisférico para los lineamientos programáticos por la educación de la Primera Infancia organizado por la OEA y consejo interamericano para el desarrollo integral (CIDI) entre otros.

Finalmente, en 2011 desde la Oficina Internacional de Educación (OIE) se proponen los Objetivos de Desarrollo Sostenible como mandato, introduciendo fuertemente los conceptos de Currículo, Aprendizaje y Calidad educativa (ONU, 2018). Es aquí en donde aparecen de manera más clara las políticas curriculares que junto con las demás



políticas adoptadas, conforman lo que conocemos hoy en día como políticas educativas, curriculares y de evaluación que influyen sobre los sistemas educativos latinoamericanos.

Lo anterior demuestra el esfuerzo articulado en América Latina desde los ya mencionados entes multilaterales para insertar en la región los lineamientos económicos neoliberales, puesto que pone a la educación como punta de lanza de la economía y la producción de capital. Esto trae como resultado lo que para Ferrer (2004) se denomina la transformación del currículo hacia una "lógica tecnocrática-economicista" (p.174) en donde la descentralización y la creación de mecanismos de regulación, control y evaluación están muy presentes.

De acuerdo con lo anterior, la "lógica tecnocrática-economicista" trae consigo toda una teoría de administración y de eficiencia empresarial que saca a la educación los linderos de la formación racional crítica para ubicarla dentro de un contexto más técnico instrumental cuya principal misión es la formación de capital humano, concepto elemental para estas políticas. En este punto es importante señalar que, a nivel internacional, estas teorías se consolidan en lo que se conoce como *Accountability*.

En otro orden de ideas, Colas (2001) menciona que, en oposición al enfoque economicista anteriormente descrito, asoman perspectivas sociales y pedagógicas que desde el mediados del siglo XX se vienen extendiendo desde Europa y Norteamérica, entre los más relevantes está el enfoque epistemológico de Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS). Este enfoque de corte social nace como un conjunto de corrientes e ideas que cuestionan la enseñanza de las ciencias y la relación que esta tenía con la sociedad y los sujetos. Incluso desde principios del siglo XX con Jhon Dewey esta crítica ya era conocida.

Históricamente, en palabras de Aikenhead (2005) este el CTS surge en Europa como parte de los planteamientos de Thomas Khun, sin embargo, fue Jim Gallagher en 1971 quien sugirió que esta interrelación (Ciencia, Tecnología y Sociedad) era extremadamente importante y preveía que a futuro sería fundamental para la formación de ciudadanos, dándole un papel esencial en la resolución de los problemas ambientales y sociales en la sociedad futura. En definitiva, la formación de sujetos críticos con su sociedad y el papel que ejercían en el ambiente tenía que ser responsabilidad de las ciencias y de su enseñanza

De acuerdo con Quintero (2010) existen dos corrientes de pensamiento del CTS, por un lado, en los Estados Unidos varias universidades y centros de pensamiento habían iniciado estudios de CTS "cuyo centro era el análisis y las explicaciones de la ciencia y tecnología como constructos sociales que conlleva cuestiones culturales, económicas y políticas" (Cutcliffe citado por Aikenhead, 2005, p.115) en donde se discutían las consecuencias sociales de los avances tecnológicos. En esta corriente se pone de antemano la reflexión política y social de las acciones de la tecnología en la sociedad.

Por otro lado, la corriente de pensamiento europeo pone su atención en las ciencias más que en la tecnología analizando los antecedentes sociales de la misma, de acuerdo con Quintero (2010) "esta es de carácter técnico-descriptivo, a diferencia del pensamiento norteamericano que es más práctico y valorativo desconociendo los antecedentes sociales de los avances tecnológicos" (p.227). Esta corriente tiene su fundamento en las ciencias sociales, teniendo como base los planteamientos de Thomas Khun que son interpretados de manera más radical que en Estados Unidos.

Las mencionadas diferencias entre el pensamiento europeo y norteamericano, son fundamentales a la hora de comprender las políticas curriculares y de evaluación en las CN en Latinoamérica. La postura norteamericana se ha asociado hacia el progreso tecnológico y científico como parte de la reflexión política de las ciencias que ha llevado a unirla con el desarrollo económico (ciencias para lo técnico-económico). La anterior concepción se percibe claramente las directrices para las CN que los entes multilaterales extienden en la región.

No obstante, de acuerdo con Quintero (2010) y Aikenhead (2005), el pensamiento europeo quien se centra más en los antecedentes y las consecuencias sociales de los avances tecnológicos (ciencias para el razonamiento crítico y social) se ha ligado más hacia la academia y los centros de pensamiento que busca no solo la reflexión de las causas y antecedentes de ciencia sobre la sociedad y además una reflexión política cuyo campo de acción son el currículo y los enfoque pedagógicos implementados en el aula de clase

Como consecuencia de lo anterior se puede observar cómo las políticas curriculares en CN tienen un desarrollo desigual en toda la región, mientras algunos países se enfocan más hacia el desarrollo tecnológico, otros asumen una postura hacia lo social y el desarrollo de un pensamiento crítico en los individuos. Esto se encuentra más que demostrado en los diversos documentos, políticas, foros públicos entre otros, donde la postura de enseñanza de las ciencias salta de un enfoque economicista a un enfoque de racionalidad crítica.

Según Quintero (2010) los programas de formación científica en América Latina se articulan hacia la adquisición de pericias, en donde se apunta al cumplimiento de indicadores de gestión en innovación. Esto trae como consecuencia que lo económico y lo

técnico prime sobre lo social y la reflexión de los sujetos sobre los problemas ambientales. Además, trae como resultado la anulación casi total de la formación del razonamiento crítico en el aprendizaje de las ciencias, centrándose solo en la innovación como objetivo final de la enseñanza en CN.

En resumen, las tendencias y corrientes económicas, sociales, pedagógicas y políticas internacionales han impactado de forma directa en los sistemas educativos de la región permitiendo la formulación de políticas educativas que tratan de regular lo que se enseña además de cómo evaluarlo. Todo ello en pro de un discurso economicista que viene de la mano de los entes multilaterales que buscan modelar y regular las dinámicas de mercado reforzando la globalización neoliberal, transformando las políticas educativas, curriculares y evaluativas en servidoras de los grupos económicos.

Por otro lado, desde las ciencias naturales se hace evidente la coexistencia de dos corrientes muy marcadas para enseñar las ciencias. La primera, según Ferrer (2004) basada en la "lógica tecnocrática-economicista" y el alcance que esta tiene en lo económico, reflejada en las políticas evaluativas y de *accountability* y la segunda, basada en lo social, que mide el impacto del desarrollo científico en la sociedad y el medio que la rodea muy en línea con lo propuesto por (Aikenhead, 2005). Es este a grandes rasgos el contexto de las políticas educativas y de evaluación a nivel internacional y latinoamericano.

## **La Enseñanza de las Ciencias Naturales en Colombia: Perspectivas políticas y normatividad vigente**

Colombia al haber adquirido y aceptado las convenciones, y declaraciones mundiales ya mencionadas, alinea sus políticas para cumplir con los compromisos adoptados en educación. Esto empieza

con la promulgación de la constitución política de 1991, en donde el sistema educativo público queda en control del estado, aunque sin ejercer el poder total en su ejecución. En 1994 aparece la ley general de Educación (Ley 115), en donde se reglamenta el servicio educativo y se dan las bases para la formulación de los lineamientos curriculares que aparecen como guía para la educación en todos los grados en el país (Ministerio de Educación Nacional, 1994).

Inmediatamente después, el Estado colombiano empieza a realizar diversos documentos económicos (Conpes), leyes y planes de desarrollo que, por un lado, permiten regular todo el servicio educativo, desde lo económico, laboral, social y hasta lo curricular y por otro lado permiten el ingreso y la apropiación de los conceptos de eficiencia educativa, eficacia económica, entre otras, procedentes de las políticas educativas, curriculares y de evaluación ya establecidas a nivel mundial.

En orden cronológico y de importancia, aparecen los siguientes documentos. Acto legislativo 001 del 2001 que modifica los artículos 347, 356 y 357 de la constitución política para crear el Sistema General de Participaciones (SGP) y regular la financiación de la educación, en donde se descentraliza la financiación de la educación pública. Y la ley 715 de 2001 que regula y dicta las normas de cómo funcionará el Sistema General de Participaciones SGP, y profundiza la descentralización en educación, salud y otros aspectos (Ministerio de Educación Nacional, 2001).

Después desde el 2002 hasta 2018, se formularon varias políticas educativas en los Conpes y planes de desarrollo subsiguientes. Cabe aclarar que debido a la coyuntura política de la época (reelecciones presidenciales), los planes de desarrollo se pueden dividir en dos

momentos, el primero que va desde el 2002 al 2010 y el segundo desde 2010 al 2018 (Ministerio de Educación Nacional, 2003; 2008; 2011; 2019).

En el primer periodo se pueden distinguir dos momentos, de 2002 al 2006 y de 2006 a 2010. Aunque en ambos periodos, los planes sectoriales en educación se denominan “Revolución Educativa” y sus políticas son similares, existe un nivel de desarrollo más profundo en el último periodo. En lo que compete al plan Sectorial 2002 – 2006, aparece un apartado llamado “mejora de la calidad educativa”, y en ella se establecen varios objetivos específicos de los cuales dos de ellos son importantes para nuestro análisis (Ministerio de Educación Nacional, 2003; 2008).

En primer lugar, la “definición de estándares” en donde se delimita la formulación de las competencias mínimas que debe tener la educación en todos los niveles educativos, como resultado de este objetivo aparecen los Estándares Básicos por Competencias (EBC) para la educación básica y media. En segundo lugar, la “evaluación de resultados”, en este apartado emergen dos sistemas de evaluación, uno para estudiantes y otro para docentes e instituciones educativas. Cada uno de ellos busca evaluar a los actores principales del sistema educativo (Ministerio de Educación Nacional, 2006).

En cuanto al primer sistema evaluativo, su objetivo principal es evaluar la adquisición de las competencias y los saberes de los educandos al finalizar su proceso educativo, a través de la implementación de pruebas estandarizadas denominadas ICFES 11, que más adelante pasaría a llamarse pruebas SABER 11 (ICFES, 2019). La trascendencia de estos exámenes en Colombia radica en dos cosas, la primera, que se vuelve requisito indispensable para acceder a la educación superior y la segunda, que se convierte en una forma

de evaluación de resultados tanto para estudiantes como para docentes.

En el segundo sistema de evaluación, aparece el “plan de mejoramiento institucional” (PMI) cuyo fin es buscar la forma de aumentar el nivel de la calidad en la educación básica y media. Lo anterior a través del análisis de los componentes curriculares del establecimiento educativo tratando de buscar falencias en la implementación de las estrategias en el aula, dándole importancia al currículo. De igual modo, dentro del PMI se evalúan elementos externos al currículo como la planta física, las herramientas pedagógicas, los elementos didácticos entre otros.

Para el segundo periodo comprendido entre 2006 y 2010, las directrices políticas no cambian mucho, sin embargo, se añaden otros objetivos que ayudan a complementar la política ya existente, entre esos está la articulación de los niveles educativos a través del enfoque por competencias siendo estas el núcleo común en los currículos (Ministerio de Educación Nacional, 2008). Además, las competencias articuladoras se clasifican como básicas, laborales y ciudadanas, y las EBC se convierten en el parámetro central de esta política. También aparecen en escena las pruebas estandarizadas externas que se desarrollarían para el año 2009.

Así mismo, en el 2006 se publica el documento “Colombia por la primera infancia” de autoría del ICBF y otras entidades gubernamentales además de la UNICEF, cuyo objetivo principal fue tender líneas de acción para la atención y promoción de una infancia segura y en derecho para los menores de 0 a 5 años. Se añaden estas directrices a las ya mencionadas complementando las políticas que el gobierno de turno aplicaría a su plan de desarrollo.

Ahora bien, en el periodo comprendido entre el 2010 al 2018 también se distinguen dos subperiodos. Estos comprenden del 2010 al 2014 el primero y el segundo del 2014 al 2018 en donde se proponen dos planes de desarrollo distintos, pero sin cambios sustanciales en lo ya implementado. No obstante, se consolidan conceptos como aprendizajes básicos, currículo, estándares entre otros, que complementan las ya existentes competencias básicas y las convierte en los ejes articuladores de la calidad educativa reflejada en los currículos de cada institución educativa.

Igualmente se actualizan los estándares curriculares y se profundizan las políticas evaluativas ya establecidas estructurando finalmente un aparato regulador y fiscalizador en el sistema educativo. Cabe señalar que este plan de desarrollo muestra una fuerte influencia de las políticas de la OCDE, OIE-UNESCO y el Banco Mundial en torno a la visión de una educación para el desarrollo del capital humano altamente calificado que responda a las necesidades económicas, sociales y productivas del país. En definitiva, es un esfuerzo por acercar la educación al medio productivo (UNESCO –Banco Mundial, 2008; OCDE, 2016):

Por otra parte, durante este periodo se desarrollan los documentos Conpes como el 091: “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015”, el 115: Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones vigencia 2006, el 109: Política Pública Nacional de primera infancia “Colombia por la primera infancia” del 2007, y el 123: Distribución De Los Recursos Del Sistema General De Participaciones Para La Atención Integral De La Primera Infancia Para La Vigencia 2009 y el 152 de 2012, cuyo propósito fue, garantizar los recursos para cumplir con los



objetivos a nivel educativo propuestos por Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Con todo lo anterior, se pueden evidenciar dos acciones de parte del Estado colombiano en materia educativa, en primer lugar, el esfuerzo por la descentralización que se ejecutó en dos fases, una desde lo político administrativo lo que le permitió al Estado delegar funciones a los entes territoriales, en cuanto a contratación docente, incluido el sistema de salud, gestión de programas educativos entre otros. Sin embargo, los problemas coyunturales de todo el sistema educativo los dejó a dichos entes que poco o nada pueden hacer debido a sus limitaciones legales.

Por otro lado, la segunda fue desde lo financiero, que se consolidó con la constitución política del 91 y las subsiguientes leyes que regulan el sistema educativo. Lo central de esta fase fue la reorganización del sistema de financiación de la educación que la dejó como parte de un sistema más complejo de seguridad social entre los que se encuentran la salud y el saneamiento básico, riñendo entre ellos por las cuotas financieras que le corresponden en cada periodo. Además, dejó los presupuestos en educación dependientes de factores económicos que son bastante azarosos.

En segundo lugar, se evidencia una la voluntad política sin restricción ni análisis para la aplicación de las directrices internacionales en educación, a pesar de las serias dudas que se plantean tanto de las instituciones que lideran dichas directrices como con la rigurosidad de los documentos que las sustentan, además de un esfuerzo progresivo de cada uno de los gobiernos de las dos últimas décadas del siglo XXI para lograr una alineación de políticas educativas nacionales con las internacionales.

Como resultado de lo anterior como lo menciona Ferrer (2004) la educación se reduce a la formulación de un currículo con "lógica tecnocrática-economicista" apoyado en la descentralización y en la creación de mecanismos de regulación, control y evaluación de los que ahora el estado es parte fundamental. Esto desdibuja la función de la escuela y la alinea a las dinámicas internacionales capitalistas, que, como ya se ha comentado, solo buscan la profundización de un sistema económico neoliberal.

En resumen, Colombia tiene ya estructurada toda una política curricular y evaluativa que se encuentra alineada a lo propuesto por los entes multilaterales (BM y OCDE, 2012). Además de instalan definitivamente en el léxico educativo el concepto de calidad, currículo y control que se ven reflejadas en el diseño de herramientas de responsabilización y evaluación tanto a los estudiantes como a los profesores, transformando el ejercicio pedagógico en algo medible y controlable, dejando por fuera las diversas interacciones que ocurren en el aula.

## **La enseñanza de las Ciencias Naturales en la perspectiva del CTSA: Entre la perspectiva político – económica y pedagógica**

El enfoque CTS surge como un movimiento que se orienta hacia la ciencia escolar y a la modificación de las prácticas educativas. De acuerdo con Aikenhead, citando a Jim Gallagher (2005) esta tiene como objetivo: "formar futuros ciudadanos en una sociedad democrática" y, "comprender la relación entre ciencia, tecnología y sociedad" resaltando además que esta "puede ser tan importante como entender los conceptos y los procesos de las ciencias" (p.115), es decir, se preocupa por la formación de pensamiento en los individuos.

De manera que este movimiento se convierte en una herramienta didáctica y pedagógica para la formación del pensamiento científico y crítico en la escuela. Igualmente, como parte de los objetivos del CTS, se pretendía superar la fragmentación del conocimiento y el alejamiento que la ciencia tenía de su realidad social. Lo anterior, según Aikenhead (2005) a través de proyectos pedagógicos y apuestas epistemológicas que buscaban cambiar el paradigma de la enseñanza de las ciencias, lo que lo llevó a convertirse en un enfoque con diversas aplicaciones y orientaciones a nivel mundial.

Más adelante, como parte del desarrollo del movimiento, se incluye el ambiente (A) a esta triada, formando lo que se conoce hoy en día como CTSA, complementando la visión crítica sobre ciencia. Al respecto Vilches, Gil, y Praia (2011), mencionan que la inclusión de la A al CTS responde a una necesidad y a una preocupación sobre los impactos ambientales de los desarrollos tanto científicos como tecnológicos. Además de las múltiples problemáticas de tipo ambiental que ponen en riesgo la supervivencia del ser humano como especie en el planeta y la urgencia de tomar decisiones para solucionar esta situación.

Ahora bien, con respecto al avance del CTSA en Latinoamérica, se pueden encontrar diversos esfuerzos educativos en la formación de ciudadanos conscientes de su entorno. De acuerdo con Quintero (2010), "basta con revisar la implementación y creación de diversos programas y materiales CTSA en enseñanza secundaria y universitaria. Dichos elementos se dirigen a un tipo de formación más holística de las ciencias naturales y apuntan a cumplir los objetivos del enfoque" (p.232). En otras palabras, en la región han existido ingentes esfuerzos por desarrollar el CTSA en la escuela para la formación científica y crítica.

Por lo que se refiere a Colombia, el progreso del CTSA se encuentra enmarcado en dos líneas, en primer lugar, la vía pedagógica; representada por los aportes epistemológicos, metodológicos y pedagógicos que realizan las distintas Instituciones de Educación Superior (IES) del país en sus distintos programas de educación y algunas organizaciones iberoamericanas no gubernamentales. Y, en segundo lugar, la vía político-económica constituida por las políticas educativas en básica (primaria y secundaria) y media dadas por el MEN y que responden a las políticas educativas, curriculares y de evaluación ya mencionadas.

A continuación, se mencionan estas dos vías de despliegue del concepto para comprender la relación existente entre las dos. Por el lado pedagógico, según Quintero (2010) "entidades no gubernamentales y las IES, se han enfocado en ayudar a desarrollar el CTSA para el país. Conceptualizando, transformando y generando cambios en el currículo y diversas metodologías de clase, e impulsando una constante actualización docente desde el CTSA. Todo para lograr una transformación en el aula y que el profesor sea capaz de generar en los estudiantes los procesos mentales que les permitan ser sujetos críticos" (p.235).

Por el lado político-económico, los aportes de esta línea al CTSA son pocos o casi nulos. Estos se dirigen hacia el uso del término como sustentación teórica de las políticas educativas, curriculares y de evaluación que se ven reflejados en los Lineamientos curriculares, los EBC, los DBA y demás documentos emanados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN). Es claro que el objetivo de los anteriores documentos son la estandarización del conocimiento para un fin económico, debido a que el origen de estos documentos son las directrices neoliberales de los entes multinacionales. Un ejemplo

de ello es la inclusión del término Innovación (I) que pretende que los estudiantes generen ideas de emprendimiento que le sirvan a la economía.

Ambas líneas de desarrollo del CTSA impactan en los sujetos y contextos de la escuela, mostrando unas relaciones que pueden generar confusiones en los profesores a la hora de implementar estos conceptos al aula. Por un lado, el discurso de los entes multilaterales que buscan el desarrollo del capital humano, que permita un avance económico en el país y cuya forma de verificación son las políticas de evaluación. Por otro lado, la formación de los estudiantes en sujetos críticos y con pensamiento científico y social. Ambas coexisten en la escuela, pero en lugar de complementarse se vuelven confusas y a veces, opuestas.

Solucionar el anterior panorama de incertidumbre, requiere inicialmente una reflexión entre profesores, IES y gobierno central sobre cómo educar a los estudiantes. Además, una transformación del pensamiento en los profesores para lograr, según Giroux (2001) "intelectuales transformativos" en el aula, permitiendo así el desarrollo de contenidos CTSA adaptado a cada contexto y que de acuerdo con Quintero (2010) permita en verdadero aprendizaje en los estudiantes y finalmente, la creación de una política de educación menos dependiente de la estandarización y la evaluación como única forma para lograr una calidad educativa.

En resumen, la dicotomía expuesta anteriormente, abre un campo de investigación en donde se puede indagar, desde la práctica pedagógica, los aportes que este enfoque le puede brindar a la aparente desconexión entre la política educativa y lo desarrollado en el aula por parte de los profesores, que permita responder a la pregunta sobre las comprensiones y estrategias pedagógicas orientan

el desarrollo y la evaluación de la habilidad de indagación -predicción- los profesores de Ciencias Naturales.

## Conclusiones

En esta ponencia, a partir del análisis de los diversos documentos se identificaron las siguientes conclusiones:

De acuerdo con los resultados encontrados en el presente avance de investigación, es claro el enfoque economicista al que apuntan las políticas curriculares y de evaluación. Dado que, dentro del discurso de las políticas educativas provenientes de los entes multilaterales, se observan los conceptos de capital humano, eficiencia, eficacia, calidad educativa, currículo, competencias, entre otros. Todos ellos como parte del discurso de desarrollo económico para los países en vías de desarrollo. Esto puede observarse en los lineamientos y recomendaciones que de manera externa se le hacen a los Estados nacionales para modificar su sistema educativo.

Como resultado de las recomendaciones externas reflejadas en las políticas educativas se observa una alineación de toda la política educativa colombiana con las propuestas internacionales en educación. Esto se observa en la apropiación de los términos anteriormente mencionados. (capital humano, currículo, competencias, entre otros.) Además, otro resultado de esta alineación es la creación de un aparato evaluativo del sistema, que busca en su esencia una rendición de cuentas de todos los actores educativos (*accountability*).

El CTSA como enfoque epistemológico promueve la formación científica y crítica de los individuos. No obstante, existe una apropiación y redefinición del CTSA en donde se transforma hacia una visión de

educación empresarial y tecnológica apuntando hacia la innovación. Lo anterior crea una confusión en la escuela y lejos de relacionar las visiones de ciencia, las superpone originando una amalgama de términos y en otros casos, poniéndolas en posiciones opuestas.

En consecuencia, esta confusión aterriza en la escuela quien termina acoplándose a las políticas educativas, curriculares y educativas impuestas. Esto se puede ver, en la praxis, en tres aspectos de ella:

- a) El currículo, lo que se debe enseñar y cómo evaluar, debido al énfasis que hacen las políticas educativas a ciertas áreas del conocimiento, el currículo se estructura de acuerdo con los contenidos que han sido estandarizados, en ciencias, lectura crítica, inglés, etc. convirtiendo al currículo en una especie de libreto técnico.
- b) Se sabe que todo profesor tiene unos referentes epistemológicos desde donde orientan su quehacer en el aula, las políticas educativas actúan sobre esos referentes epistemológicos cambiando la visión que el profesor tiene de su área de conocimiento. Dicha transformación de lo que se enseña opera en contra del saber de las áreas y las dota de un carácter técnico-instrumental.
- c) La evaluación toma un carácter de medición, se ve comprometida la evaluación formativa y se potencia la evaluación cuantitativa (número). Solo se evalúa de acuerdo a los estándares establecidos y en la evaluación académica se toman los tipos de preguntas que aparecen en las pruebas estandarizadas.

En resumen, al ser valorado el resultado sobre la formación del estudiante, el profesor se ve abocado a modificar lo que enseña y como lo enseña con el fin de responder a las políticas curriculares. Debido a esto existe una depreciación del saber de todas las áreas en pro del cumplimiento de lo establecido en las políticas educativas. Como consecuencia, las concepciones sobre ciencia y su enseñanza en los profesores tendrían posiblemente una fuerte tendencia hacia el adiestramiento técnico – instrumental para el trabajo en vez de apuntar hacia la formación científica y de pensamiento crítico de los estudiantes en la escuela.

## Referencias

- Aikenhead, G. (2005). Educación Ciencia-Tecnología-Sociedad (CTS): una buena idea como quiera que se llame. *Educación Química* 16(2), 114-124. <https://doi.org/10.22201/fq.18708404e.2005.2.66121>
- Colás, P. (2001). Educación e investigación en la sociedad del conocimiento: enfoques emergentes. *Revista de Investigación Educativa*, 19(2), 291-313.
- Córdoba, E. (2012). *Representaciones Mentales de Habilidades Científicas en el Aula en Profesores Universitarios de Ciencias Naturales* [Tesis inédita de Maestría]. Universidad Autónoma de Manizales, Colombia.
- Cortez, K.; Fuentes, V.; Villablanca, I., y Guzmán, C. (2013). Creencias docentes de profesores ejemplares y su incidencia en las prácticas pedagógicas. *Estudios Pedagógicos*, 39(2). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052013000200007>



Departamento Nacional de Planeación (2015). Capítulo IV: Colombia la más educada. En *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018* (pp. 67-92). Departamento Nacional de Planeación.

Diez, E. (2010). La globalización neoliberal y sus repercusiones en educación. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 13(2), 23-38. <https://www.redalyc.org/pdf/2170/217014950003.pdf>

Eisner, E. (1998). *El ojo ilustrado*. Editorial Paidós.

Ferrer, G. (2004). *Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿quién responde por los resultados?* Grade.

Giroux, H. (2001). Los profesores como intelectuales transformativos. *Profesión Docente*, (15), 60-66.

Guevara, R. (2016). El estado del arte en la investigación: ¿análisis de los conocimientos acumulados o indagación por nuevos sentidos? *Folios*, 2(44), 165 - 179.

ICFES. (2019). *Marco de referencia de la prueba de ciencias naturales Saber 11.º*. Dirección de Evaluación, ICFES.

Ley 715 de (2001). Congreso de la República de Colombia. [https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-86098\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf)

Ley 115. Por la cual se expide la ley general de educación (8 de febrero de 1994). Ministerio de Educación Nacional (MEN). [https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-85906_archivo_pdf.pdf)

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2008). *La Revolución Educativa Plan Sectorial 2006 –2010 Documento N° 8*. Ministerio de Educación Nacional.

- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2003). *La Revolución Educativa Plan Sectorial 2002 –2006*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2006). *Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanas: Guía sobre lo que los estudiantes deben saber y saber hacer con lo que aprenden*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2011). *Plan Sectorial 2010 - 2014 Documento N° 9*. Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2019). *Plan Estratégico Institucional 2019 - 2022. Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos Version 1.0*. Ministerio de Educación Nacional.
- Niño, L.; Tamayo, A.; Díaz, J. y Gamma, J. (2016). *Competencias y currículo: problemáticas y tensiones en la escuela*. Universidad Pedagógica Nacional.
- OCDE y el Banco Mundial. (2012). *Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Colombia*. Paris, Francia: OCDE – BM. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180710-es>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: ONU.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE. (2016). *Revisión de políticas nacionales de educación en Colombia*. Ministerio de Educación Nacional. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en>

- Quintero, C. (2010). Enfoque Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS): Perspectivas educativas para Colombia. *Zona Próxima: Revista del Instituto de Estudios en Educación Universidad del Norte*, (12), 222 - 239. <https://doi.org/10.14482/zp.12.707.99>
- UNESCO – Banco Mundial. (5-9 marzo de 1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: "satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje"*, Jomtiem, Tailandia: Organización de Estados Iberoamericanos. <https://www.humanium.org/es/wp-content/uploads/2013/09/1990-DeclaracionMundialEducacion.pdf>
- Vaccarezza, L. (2011). Ciencia, Tecnología y Sociedad: el estado de la cuestión en América Latina. *Ciência y Tecnologia Social: A construção crítica da tecnologia pelos atores sociais. Revist@ do Observatório do Movimento pela Tecnologia Social da América Latina*, 1(1) 42 - 64. <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie18a01.htm>
- Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa Editorial.
- Vilches, A.; Gil, D. y Praia, J. (2011). De CTS a CTSA: Educação por um futuro sustentável. Em: A. Pereira dos Santos (Orgs), CTS e Educação científica, desafio, tendências e resultados de pesquisa (161-184). Editora Universidade de Brasília (UdB).



## CAPÍTULO 5

---

# PROPUESTA DE INTEGRACIÓN FAMILIA- ESCUELA FUNDAMENTADA EN LA MEDIACIÓN DE LAS TIC PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Armando Álvarez-Mendoza

Jacqueline Cervantes-Obeso

Freddy Marín-González

Universidad de la Costa, Colombia

### Introducción

En la actualidad, la sociedad del conocimiento se encuentra en constante cambio, el mundo del mañana será esencialmente diferente al que se conoce hoy. Por consiguiente, se debe trabajar para construir un futuro viable basado en la democracia, equidad, justicia, libertad, paz, y armonía social con el entorno natural; elementos clave de este orbe en devenir; la educación, como pilar fundamental constituye un instrumento indispensable para que el ser humano pueda auto desarrollarse y progresar, por tanto se debe buscar la integración del niño, desde sus primeros pasos al proceso educativo, pero para lograr una educación trascendente de generación a otra y de manera significativa, es necesario gestionar los medios para unir a la escuela con la sociedad. En este sentido, Zubiria (2013) expresa que:

Desde hace varias décadas la escuela ha buscado diferentes alternativas que la coloquen a la vanguardia del contexto real en el cual se ven inmersos los estudiantes. La escuela actual no se corresponde con el mundo actual. El mundo es flexible, cambiante y diverso, y la escuela sigue siendo rutinaria, inflexible, descontextualizada y estática. El primero exige flexibilidad y creatividad para adaptarse a una vida profundamente cambiante, y la escuela asume currículos fijos delimitados desde siglos atrás (p.15).

En la misma línea del postulado anterior, la organización educativa debe reinventarse en sus procesos y prácticas pedagógicas, viendo en la tecnología un aliado estratégico, más que un obstáculo mediático entre la enseñanza y el aprendizaje (Ballestas, 2018). En este contexto, las familias juegan un rol importante en el acompañamiento del proceso de los educandos. Cabe mencionar, la integración Familia-Escuela promueve la formación de la personalidad en los niños, niñas y jóvenes, pues es el seno familiar la influencia más cercana al infante; no obstante, la escuela afirma todo lo que el mismo viene adquiriendo.

En tal sentido, la significancia del rol de la familia, es fundamental en el proceso educativo en todos sus momentos; tal es el caso de la pandemia del virus COVID 19, donde las dinámicas sociales y académicas se vieron en la necesidad de implementar el uso de herramientas tecnológicas virtuales, permitiendo continuar con la tarea educativa desde casa, en el que las familias jugaron un papel preponderante en todo este proceso, salvaguardando la vida de esta manera y respondiendo a las expectativas y necesidades de la comunidad escolar.

Por esta razón, se buscó diseñar una propuesta de mediación didáctica fundamentada en el M-Learning; con el fin de contribuir a la interacción y el desarrollo de competencias en la comunidad

educativa, principalmente en la Institución Educativa Manuela Vergara de Curí, ubicada en la ciudad de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar en Colombia, con el objetivo de fortalecer métodos pedagógicos e innovadores apuntando a la calidad educativa. De esta manera, se atiende a la necesidad de las familias, contar con una mejor orientación para realizar la tarea difícil pero grata de ser padres, siendo los principales educadores de sus hijos, ya que los profesores, solos no lograrán el desarrollo integral de los educandos, si no existe el acompañamiento idóneo entre los actos responsables de dinamizar la educación.

De acuerdo con lo antes señalado y a los datos recolectados luego de la aplicación de las técnicas de investigación y analizados los resultados obtenidos, se pudo evidenciar que los padres están en disposición de apoyar acciones conducentes al desarrollo integral de sus hijos; razón por la cual, se propone la creación de una EPP bajo la mediación didáctica del M-learning, haciendo uso de la red social WhatsApp. La presente propuesta se convierte en un instrumento educativo para padres, madres y/o cuidadores, fundamentándose como un espacio lúdico - formativo - reflexivo, que educa en valores hacia una mejor calidad de vida.

La propuesta busca formar integralmente a la comunidad educativa; proporcionando herramientas necesarias para un mejor desarrollo en su entorno. El fin principal de la iniciativa, es la participación de la familia como pilar fundamental para el crecimiento humano, sus aportes serán complementados a través de dinámicas que permitan una mejor preparación en la orientación de sus hijos.

Por lo antes descrito, **Aprendiendo juntos: Construyendo lazos** permitirá delimitar lineamientos para edificar planes de formación a padres, madres, y/o cuidadores responsables de los niños, niñas

y jóvenes; se pretende el desarrollo de competencias y habilidades emocionales (Vargas y Paternina, 2017), educación en valores y la reflexión del papel que perfilan en la crianza de sus hijos. Los talleres planificados sobre la base de la plataforma WhatsApp, permitirán la integración familia-escuela y cobra preponderancia por aportar estrategias para la convivencia con los estudiantes desde el contexto actual de educación remota.

## **Metodología**

Con base en el diseño de talleres la Escuela para Padres, Madres y/o cuidadores, se conforma una propuesta que fue sometida a juicio de expertos, con una confiabilidad a partir de una prueba piloto, para finalmente realizar la triangulación de manera intersubjetiva. Se contrastan datos provenientes de diversas fuentes, técnicas, métodos, investigadores e interpretarlos desde distintos enfoques teórico.

Para Kemmis (1992), la triangulación se trata de “un control cruzado entre fuentes de datos: personas, instrumentos, documentos o combinación de éstos” (p.81). En tal sentido, la información organizada permitió la interpretación y comprensión del fenómeno estudiado. Para fines de esta investigación se contrastó la información recabada con la familia y los estudiantes, así como la posición de los investigadores. En este caso el aporte de los padres y estudiantes en correspondencia con la opinión de los investigadores.

De la misma manera, para abordar los talleres, se contó con la participación de la comunidad educativa, con la intención de fortalecer el proceso de enseñanza - aprendizaje de los estudiantes, y que cada representante tengan la oportunidad de conocer lo relacionado con el proceso educativo de su representado.



Igualmente, se trabajó con las siguientes poblaciones: **Población de unidades A**. Conformada por los padres de familia y/o cuidadores de los estudiantes de grado 7º del nivel básico secundario; este se identificó por las semejanzas en sus cualidades en lo respecta al aspecto formativo, cultural, socioeconómico y contextual. La muestra fue seleccionada bajo los lineamientos del muestreo no probabilístico a criterio.

Por otra parte, la **Población de unidades B**, conformada por los estudiantes de grado 7º, los cuales bajo el consentimiento informado de los padres de familia y/o cuidadores, participaron activamente en el desarrollo de una encuesta dentro del marco de la investigación. Es importante mencionar, que la estrategia metodológica seleccionada; es un factor común entre las familias de la institución, siendo este el canal oficial de comunicación y participación entre los actores.

Con relación a este planteamiento, la UNESCO (2013) destaca que, el concepto de participación en la educación en general es confuso. Se le homóloga con asistencia, presencia, entrega de recursos o acción. A menudo se señala que los determinados actores, participan cuando asiste, por ejemplo, a las actividades que convoca la escuela o, cuando al inicio del año se le consulta por ciertos temas o eventualidades. Sin embargo, quienes deciden son los docentes, supervisores, dirigentes u otras autoridades. Asimismo, señala que: La Familia puede y debe participar en el desarrollo de los ejes temáticos y alcance de los logros de aprendizaje, mediante la colaboración en acciones educativas.

En este contexto, la integración de la familia – escuela simboliza un recurso fundamental en la educación, debido a que puede emplearse en el desarrollo de las actividades escolares como vía para promover la interacción con el entorno comunitario. Por ello, es tarea

de la escuela enfrentar el reto de modificar su accionar teniendo en cuenta las potencialidades del contexto.

Otro de los referentes teóricos expuesto, por Rocambrun (2005) quien, al abordar el aspecto de la relación entre las instituciones escolares y la familia, refiere que "se hace necesaria y pertinente una participación más efectiva desde la familia hacia la escuela y viceversa. El directivo es garante de la integración, promoviendo para ello estrategias que sean efectivas en el logro de dicha integración" (p. 75).

Lo expresado en la cita anterior, hace referencia al hecho educativo como creador de espacios para el accionar diario, dialogar, innovar, intercambiar ideas entre los diversos actores presentes en la escuela, con el fin de aplicar herramientas, técnicas y/o estrategias ayudando a solventar situaciones, construir saberes y transformar realidades; pues se fomenta un proceso de participación recíproca donde cada una de las partes pueda brindar y recibir algo que, en definidas cuentas, redunde en el beneficio de todos.

En virtud de lo expuesto, el hecho educativo está vinculado, no solo a la forma de obtener y compartir conocimientos, o de enseñar y aprender, sino que obedece al modelo planteado por el estado para accionar la política educativa. Siendo así, el docente parte del núcleo generador de conocimientos y transformador de sociedades, se reviste dentro del mismo proceso, por ser quienes asumen la tarea de formar integralmente al estudiante, tomando en consideración la comunidad y familia, en tanto, es ésta última quien ha dejado de lado su papel de entidad formadora cediendo su rol casi de manera absoluta.

Coincidiendo con lo aportado por Pérez Esclarín (2009) cuando señala que "numerosos padres parecen haber renunciado a su papel

de primeros y fundamentales educadores y le reclaman a los maestros que desempeñen el papel que ellos no supieron cumplir" (p.39).

La situación descrita, demanda una nueva visión educadora de la familia y la escuela, quienes deben trabajar en conjunto en un proyecto común. A fin de cimentar el concepto de EPP Romero (2005) manifiesta ser un espacio de encuentro entre padres y madres para reflexionar y aprender estrategias que faciliten la relación familiar. Por otra parte la realidad que atraviesa el mundo, la sociedad del conocimiento lo expone a diversas transformaciones a consecuencia de la evolución tecnológica y el contexto educativo no ha sido excluido de lo mencionado, en el hecho académico se convive con migrantes y nativos digitales, lo cual representa un reto tanto para el ejercicio de la docencia como para aquellos padres de familia enfrentándose al reto de la educación a distancia.

Con respecto a lo anterior, una de estas aplicaciones es WhatsApp, se encuentra entre las más utilizadas la cual permite enviar textos y realizar llamadas a través de la conexión a Internet desde un teléfono móvil. Diversas investigaciones, han encontrado los beneficios de utilizar esta app en la escena educativa debido a que, y en palabras de Lafaurie, Sinning y Valencia (2018):

La mayoría de los estudiantes y padres de familia son poseedores de equipos tecnológicos y utilizan la aplicación para trabajar de forma colaborativa con sus pares, buscar asesoría con profesores, llegar a acuerdos para realizar actividades extraclase, dar anuncios, compartir recursos, crear grupos personalizados; además, favorece la comunicación permanente-directa entre docentes y estudiantes, posibilita la construcción de conocimiento en grupo, favorece la inclusión (p.98).

Por las bondades descritas, se utilizará esta plataforma para apoyar el diseño de la EPP. Cabe resaltar, la actualidad amerita el uso de plataformas virtuales para interactuar con padres de familia, ofreciéndoles herramientas para guiar la educación de sus hijos, más aun en esta realidad a las que nos ha sometido la emergencia sanitaria por el COVID-19. Así mismo, las utilidades de redes sociales promueven el aprendizaje colaborativo, una participación activa y la posibilidad de aprender en cualquier momento y en cualquier lugar, además incentiva su motivación de manera constante. Uno de los más grandes beneficios del uso de WhatsApp, reside en la mejora de la comunicación, pues permite compartir retroalimentación relevante, facilitar procesos de tutorías y promover el aprendizaje informal.

Por otro lado, Ricoy y Feliz (2002) asevera que es una estrategia interesante crear un ámbito de diálogo educativo con la puesta en práctica de la EPP, informando en cuanto los fines y medios de la educación, ¿por qué? educamos como educamos. Como se puede apreciar, los autores coinciden que las EPP son escenarios para reflexionar y dialogar para fomentar la convivencia y relación familiar. En este sentido, los autores acotan que son espacios para:

- Favorecer el diálogo en el núcleo familiar
- Recibir y analizar información de interés o actualidad
- Reflexionar sobre las conductas o ensayar reacciones frente a problemas y conflictos cotidianos previsibles en el núcleo familiar.
- Establecer de forma socioparticipativa estrategias de prevención, protección, potenciación y promoción de la infancia.

- Promover la participación activa en la educación de sus hijos.

De la misma manera, se conceptualizará como espacios de formación para el desarrollo de competencias crítico-reflexivas permitiendo a los padres de familia, actuar de manera preventiva y operativa, contando con las herramientas necesarias para afrontar la realidad antes de que se produzcan los conflictos o se transformen en problemas sin solución.

En virtud de lo descrito, la presente propuesta de EPP titulada ***Aprendiendo juntos: Construyendo lazos***, en sus diferentes actividades pedagógicas, permitirá vislumbrar dificultades que deben ser afrontadas desde el hogar y que, en consecuencia, afectan el proceso educativo del estudiante. No obstante, se espera con la puesta en práctica, contribuir con una herramienta didáctica y pedagógica desde procesos reflexivos, donde las familias se apropien del papel protagónico en la educación de sus hijos e hijas, en virtud de que es en el seno de la familia, donde se desarrollan las primeras prácticas de socialización y formación en valores determinantes en el desarrollo de la conducta humana.

Es relevante señalar, cada una de las acciones representadas en los talleres, contribuirán a la reflexión, comprensión, entusiasmo y compromiso de los actores, situación que, sin lugar a duda, incidirá y se verá manifestada en los resultados del aprendizaje de los estudiantes. Esta propuesta ayudará al padre de familia a adoptar un papel similar al del estudiante, debido a que la metodología propuesta facilitará la socialización dependiendo de las necesidades propias de la familia. Igualmente, motivará al estudiante en la ejecución y cumplimiento de las actividades, por cuanto observará el compromiso exhibido

por el padre, con la institución escolar. Asimismo, señala la UNESCO (2013) que las madres, padres o tutores asumen el rol de cuidadores y educadores de niños y niñas, en algunas ocasiones con capacitación y en otras aprendiendo unas de otras.

## Resultados y discusión

La propuesta de EPP APRENDIENDO JUNTOS, CONSTRUYENDO LAZOS, se fundamenta en los siguientes principios viabilizando la ejecución de los talleres programados (Ver fig. 1):

Figura 1.  
Principios que orientadores que sustentan la propuesta



De la figura anterior se derivan los siguientes principios orientadores:

1. Liderazgo: el éxito de las acciones que se llevarán a cabo dependerá de cómo sea el liderazgo que tenga el docente en el aula, tanto con los estudiantes como con los representantes. Asimismo, el poder de convocatoria y comunicación que exista al hacer el llamado a participar en la EPP.
2. Flexibilidad: el acto pedagógico en este tipo de entorno comprende particularidades que procuran fomentar algo más que el mero incremento o cúmulo de conocimiento. Partiendo de la premisa anterior, la Corporación Colombia Digital (2012):

[...] la flexibilidad y la capacidad de adaptación, el saber aprender a aprender, la habilidad de navegar entre mares de información reconociendo lo que es confiable y útil, la percepción de sí mismo como un generador de conocimientos y no solamente como un consumidor de estos, la disposición a trabajar colectivamente en la resolución de un problema, serán mucho más importantes que la cantidad de datos que se puedan repetir de memoria contestando las evaluaciones todavía en boga (p.87).

Asimismo, la flexibilidad representa un principio orientador de este diseño por cuanto las actividades serán de manera sincrónica y asincrónica, permitiendo a los padres de familia establecer sus propios horarios para la visualización de materiales y videos sugeridos en la plataforma.

3. Comunicación: Desempeña funciones informativas, regulativas y afectivas. En el desarrollo de las actividades

familiares se desarrolla la comunicación entre las y los integrantes, esta expresa las necesidades, intenciones, motivos y valores; mediante ella se ejerce una influencia importante que determina las decisiones vitales de todos.

4. Compromiso: Este principio viene dado por la responsabilidad que tiene tanto el personal de la institución –equipo investigador, directivo, docentes, trabajadora social- como los padres de familia, para el cumplimiento de las actividades y la participación activa en las sesiones. Lo anterior, evidenciará cuan comprometido se encuentra con la educación de su hijo.
5. Colaboración: Construir conocimiento compartido con el docente y otros compañeros.
6. Socialización: Facilitar la inserción progresiva del padre de familia en la comunidad virtual de aprendizaje, la comunicación y desarrollo de la propia cultura. Permitirá la socialización de diversas temáticas mediante el intercambio de ideas; además de la promoción y expresión de sus puntos de vista mediante el diálogo reflexivo.

La propuesta de EPP se llevará a cabo a través de diversas acciones que se fundamentan en los hallazgos obtenidos a partir de la aplicación de los instrumentos. El siguiente plan de acción se desarrollará a través de talleres (ver tablas 1,2,3,4,5), los cuales se realizarán de manera quincenal, tomando en consideración el tiempo y disponibilidad de los padres de familia que participarán de manera virtual en las sesiones.



En primer lugar, se hará uso de la data de los diferentes grupos de 7mo grado para enviar un clip de voz por la red social WhatsApp a los padres, madres y representantes mediante un mensaje de difusión, el cual tiene la particularidad de ser compartido en distintos grupos. Luego de ello, se les hará llegar información por escrito respecto a la dinámica de la EPP que se desplegará en la institución; a partir de la confirmación, se creará un grupo en la aplicación para motivar la interacción entre ellos, sugiriendo las siguientes normas:

**Ser responsables:** Uno de los compromisos de los padres, madres y/o cuidadores en estos talleres, consistirá en asistir y participar activamente en cada una de las sesiones de trabajo y en las demás actividades que se desarrollen alrededor de los mismos.

**Respetar las opiniones de los y las demás:** Para que todos se sientan con la confianza de opinar, necesitan saber que, aunque las demás personas no estén de acuerdo con ellos, deberán respetar sus ideas y opiniones.

**Expresar todas las opiniones y dudas:** Cuando todos opinan sobre un tema y comparten con los demás sus conocimientos y experiencias, otros podrán darse cuenta de que hay formas diferentes de ver las cosas y así aprender más sobre el mismo tema. Cuando una persona no resuelve sus dudas, no le quedan las cosas claras, no opinará con la misma seguridad y confianza.

Algunos ejes de desarrollo que permiten el logro de estos principios orientadores se visualizan en las siguientes tablas.

Tabla 1.  
*Desarrollo acción I.*

Objetivo General: Brindar espacios de reflexión y formación a los padres y madres de familia sobre la importancia de fortalecer los valores y fundamentos para la educación de sus hijos con el fin de tener una mejor calidad de vida en el entorno familiar.					
Objetivo específico: Fortalecer la responsabilidad de los padres en la educación como fundamento en la crianza de los hijos					
Ejes de desarrollo	Líneas temáticas	Actividad	Recursos	Evaluación	Responsables / Duración
El Ser y Hacer de la labor como Padre"  Orientación familiar ¿Qué es ser Padre o Madre? Imagen de la familia. ¿Cómo veo yo a mis hijos/as? ¿Cómo me ven mis hijos a mí? Padres y educación de los hijos.	*¿Cuál es el rol de los padres en la crianza de los hijos?  *¿Cuál es la importancia de estar presente constantemente en la educación de los hijos?  *Importancia modular y encauzar las conductas de los hijos.	Asincrónica: Charla introductoria por parte de los investigadores (previamente grabado el clip de voz) referente a la temática a tratar.  Actividad de motivación  Visualización de videos referentes al tema de la sesión. Establecimiento de hora del día para discutir los videos observados.  Sincrónica: Discusión de los videos observados. Reflexiones por parte de los miembros del grupo y equipo investigador (clip de voz) Envío de link para el llenado de un formulario para la evaluación de la sesión.	Humanos Investigadores  Padres de familia  Docentes y directivos  Trabajador social institucional  Tecnológicos:  Conexión a internet Acceso a WhatsApp Facebook YouTube Google	Autoevaluación  Grupo investigador  Coevaluación  Formulario respondido por los asistentes a los talleres.	Equipo investigador              8 horas

Tabla 2.  
Desarrollo acción II.

Objetivo General: Brindar espacios de reflexión y formación a los padres y madres de familia sobre la importancia de fortalecer los valores y fundamentos para la educación de sus hijos con el fin de tener una mejor calidad de vida en el entorno familiar.					
Objetivo específico: Familiarizar a los padres con la importancia de conocer las emociones y saber cómo manejarlas.					
Ejes de desarrollo	Líneas temáticas	Actividad	Recursos	Evaluación	Responsables / Duración
<p>“Una familia en Armonía: Manejo de Emociones”</p> <p>Autoconocimiento: Identificar las emociones Conocer los sentimientos Canalizar los sentimientos Reconocer la conducta</p> <p>Empatía y manejo de las emociones: El lenguaje no verbal Diferencia de comunicar y expresar emociones La comunicación empática. Manejar los impulsos Controlar mente y cuerpo Controlar los impulsos Reconocer los sentimientos.</p>	<p>*La conciencia Emocional</p> <p>*El Saber de ¿Por qué me siento como me siento?</p> <p>*La diferencia de actuar con o sin autoconciencia</p> <p>*Las verificaciones del estado de ánimo.</p> <p>*Las expresiones de las emociones y los componentes en las distintas culturas.</p> <p>*Comprender, ayudar e influir persuasión y emoción.</p> <p>*Dirigir las emociones</p> <p>*Manejo del Estrés, la presión y la tensión.</p> <p>*Técnicas de control</p> <p>*La visualización de los sentimientos.</p>	<p>Asincrónica: Charla introductoria por parte de los investigadores (previamente grabado el clip de voz) referente a la temática a tratar. Dinámica de motivación.</p> <p>Visualización de videos referentes al tema de la sesión. Establecimiento de hora del día para discutir los videos observados.</p> <p>Sincrónica: Discusión de los videos observados. Reflexiones por parte de los miembros del grupo y equipo investigador (clip de voz) Envío de link para el llenado de un formulario para la evaluación de la sesión.</p>	<p>Humanos Investigadores</p> <p>Padres de familia</p> <p>Docentes y directivos</p> <p>Trabajador social institucional</p> <p>Tecnológicos: Conexión a internet Acceso a WhatsApp Facebook YouTube Google</p>	<p>Autoevaluación:</p> <p>Grupo investigador</p> <p>Coevaluación: Formulario respondido por los asistentes a los talleres.</p>	<p>Equipo investigador</p> <p>8 horas</p>

Tabla 3.  
*Desarrollo acción III.*

Objetivo General: Brindar espacios de reflexión y formación a los padres y madres de familia sobre la importancia de fortalecer los valores y fundamentos para la educación de sus hijos con el fin de tener una mejor calidad de vida en el entorno familiar.					
Objetivo específico: Fomentar la consciencia de los padres, para educar las emociones de los hijos					
Ejes de desarrollo	Líneas temáticas	Actividad	Recursos	Evaluación	Responsables / Duración
<p>“Adolescencia, emociones y vínculos afectivos en la Pandemia”</p> <p>Reconocimiento de emociones en otras personas. Adolescentes en su emocionalidad</p> <p>Categorización de las emociones. Vocabulario emocional</p> <p>Ejercicios para trabajar las emociones de tus hijos adolescentes</p>	<p>*No hay emociones buenas o malas.</p> <p>* Procedimiento NSIE: Notarlas Sentirlas Identificarlas Expresarlas y ubicarlas en como cómodas o incómodas.</p> <p>*Truco de los 3 segundos.</p> <p>*Cuestionamientos clave para afrontar una crítica.</p> <p>*Preguntas de reflexión.</p>	<p>Asincrónica:</p> <p>Charla introductoria por parte de los investigadores (previamente grabado el clip de voz) referente a la temática a tratar.</p> <p>Actividad de motivación</p> <p>Visualización de videos referentes al tema de la sesión.</p> <p>Establecimiento de hora del día para discutir los videos observados.</p> <p>Sincrónica:</p> <p>Discusión de los videos observados.</p> <p>Reflexiones por parte de los miembros del grupo y equipo investigador (clip de voz)</p> <p>Envío de link para el llenado de un formulario para la evaluación de la sesión.</p>	<p>Humanos</p> <p>Investigadores</p> <p>Padres de familia</p> <p>Docentes y directivos</p> <p>Trabajador social institucional</p> <p>Tecnológicos:</p> <p>Conexión a internet</p> <p>Acceso a WhatsApp</p> <p>Facebook</p> <p>YouTube</p> <p>Google</p>	<p>Autoevaluación:</p> <p>Grupo investigador</p> <p>Coevaluación:</p> <p>Formulario respondido por los asistentes a los talleres.</p>	<p>Equipo investigador</p> <p>8 horas</p>

Tabla 4.  
Desarrollo acción IV.

Objetivo General: Brindar espacios de reflexión y formación a los padres y madres de familia sobre la importancia de fortalecer los valores y fundamentos para la educación de sus hijos con el fin de tener una mejor calidad de vida en el entorno familiar.					
Objetivo específico: Fomentar la participación de los padres y madres de familia en el proceso educativo como miembros activos de la comunidad educativa.					
Ejes de desarrollo	Líneas temáticas	Actividad	Recursos	Evaluación	Responsables / Duración
<p>"Motiva-te, Motiva-los"</p> <p>Motivación: Motivación interna. Motivación externa. Técnicas para la motivación Acompañamiento de los padres al proceso educativo de sus hijos.</p>	<p>*Conocer la motivación</p> <p>*Importancia de la participación de los padres en el proceso educativo de sus hijos.</p> <p>*¿Por qué acompañar a mi hijo en el proceso educativo?</p> <p>*¿Cómo motivar a mi hijo en el desarrollo de las actividades escolares?</p>	<p>Asincrónica: Charla introductoria por parte de los investigadores (previamente grabado el clip de voz) referente a la temática a tratar. Actividad de motivación</p> <p>Visualización de videos referentes al tema de la sesión. Establecimiento de hora del día para discutir los videos observados.</p> <p>Sincrónica: Discusión de los videos observados. Reflexiones por parte de los miembros del grupo y equipo investigador (clip de voz) Envío de link para el llenado de un formulario para la evaluación de la sesión.</p>	<p>Humanos Investigadores</p> <p>Padres de familia</p> <p>Docentes y directivos</p> <p>Trabajador social institucional</p> <p>Tecnológicos:</p> <p>Conexión a internet Acceso a WhatsApp Facebook YouTube Google</p>	<p>Autoevaluación:</p> <p>Grupo investigador</p> <p>Coevaluación:</p> <p>Formulario respondido por los asistentes a los talleres.</p>	<p>Equipo investigador</p> <p>8 horas</p>

Tabla 5.  
Desarrollo acción V.

<b>Objetivo General:</b> Brindar espacios de reflexión y formación a los padres y madres de familia sobre la importancia de fortalecer los valores y fundamentos para la educación de sus hijos con el fin de tener una mejor calidad de vida en el entorno familiar.					
Objetivo específico: Promover la comunicación y los valores en los padres como elemento fundamental para el pleno desarrollo de su hijo.					
Ejes de desarrollo	Líneas temáticas	Actividad	Recursos	Evaluación	Responsables / Duración
"Comuniquémonos con los valores con el propósito de vivir"  Comunicación: Tipos de comunicación. Comunicación eficaz padre- hijo. Importancia de la comunicación entre padres-hijos, padres-docentes.  Valores: Familiares, Éticos Morales Sociales. Crecimiento personal. Congruencia entre la palabra y la acción.	*Diferenciación de tipos de comunicación. *Comunicación eficaz. *Comunicación en la crianza de los hijos. *Comunicación eficaz en las relaciones padre-hijo, padre-docente. *Importancia de la comunicación eficaz para lograr un clima armónico en la familia.  *Valores para la vida *Importancia de los valores para el crecimiento personal. *Valores fundamentales para la familia. *Valores esenciales para el desarrollo del niño en la escuela. *Importancia del ejemplo del adulto. *¿Coinciden mis palabras con mis actos?	Asincrónica: Charla introductoria por parte de los investigadores (previamente grabado el clip de voz) referente a la temática a tratar. Actividad de motivación  Visualización de videos referentes al tema de la sesión. Establecimiento de hora del día para discutir los videos observados.	Humanos Investigadores  Padres de familia  Docentes y directivos  Trabajador social institucional  Tecnológicos:	Autoevaluación:  Grupo investigador  Coevaluación:  Formulario respondido por los asistentes a los talleres.	Equipo investigador  8 horas  Equipo investigador  8 horas
		Sincrónica: Discusión de los videos observados. Reflexiones por parte de los miembros del grupo y equipo investigador (clip de voz) Envío de link para el llenado de un formulario para la evaluación de la sesión.	Conexión a internet Acceso a WhatsApp Facebook YouTube Google		

En atención a la información provista por las tablas observadas, se espera la participación de la familia en la ejecución de la propuesta;

se pretende reforzar conocimientos, valores, comportamientos... que se dan en la escuela y en el hogar, de igual forma, el proceso será más eficiente, eficaz y coherente; consecuente con esto, los logros y las responsabilidades serán compartidas; buscando fortalecer el aprendizaje significativo. Es importante destacar, la participación y el interés mostrado por los padres, madres y/o cuidadores en el aprendizaje de su representado, tendrá un impacto en el éxito escolar del mismo, de ahí la importancia de la integración, con respecto a las actividades desarrolladas en la institución, para lograr que los estudiantes alcancen los mejores resultados.

Igualmente, al culminar la puesta en práctica de la propuesta, se espera fundamentar formalmente desde el consejo académico, la estrategia M-Learning, como recurso accesible, innovador y flexible en los procesos de enseñanza- aprendizaje, pudiéndose articular al Proyecto Educativo Comunitario (PEC). De la misma manera, se pretende que la Institución, pueda implementar estrategias orientadas a la evaluación de la mediación didáctica entre la comunidad educativa.

## **Conclusiones**

La propuesta EPP se convierte en el hilo conductor de interacción familia- escuela, de esta forma, las TIC juegan un papel fundamental en los procesos educativos, aún más en la contemporaneidad, donde la escuela, le ha tocado reinventar, reajustar las prácticas de aula y pedagógicas con metodologías flexibles e innovadoras, atendiendo a los cambios del devenir histórico educativo, en la que se encuentra inmersa, de la cual profesores, estudiantes y padres de familia, les ha tocado incursionar en nuevas estrategias, técnicas y herramientas, que

permitan el avance continuo, progresivo e integral de los educandos desde la virtualidad.

El Mobile- Learning como estrategia de mediación didáctica, facilita el proceso de integración y participación familia-escuela, a través de los dispositivos y herramientas móviles, permitiendo el trabajo académico desde el desarrollo de habilidades tanto ciudadanas como tecnológicas de los actores del proceso. El conectivismo, es una teoría del aprendizaje para la era digital, toma como base el análisis de las limitaciones del conductismo, el cognitivismo y el constructivismo, para explicar el efecto que la tecnología ha tenido sobre la manera de vivir, comunicar y aprender actualmente.

En la investigación se visualiza que, la virtualidad en tiempo de pandemia, ha permitido la inclusión y participación de los actores, donde las familias reconocen las dificultades en cuanto a conectividad y tenencia de herramienta tecnológicas adecuadas, la mediación didáctica fundamenta la correspondencia entre las partes, generando competencias necesarias para el manejo funcional de las relaciones entre la escuela- familia de carácter formativo, pedagógico, dialógica e interconexión, que propenden por desarrollar el bienestar académico, emocional, psicosocial de los actores educativos.

Es pertinente que los docentes, motiven e incentiven al uso de la estrategia M-Learning, flexibilizando de forma sincrónica o asincrónica la utilización de canales de comunicación, donde convergen de manera efectiva y asertiva los intercambios, constructos e ideas, de acuerdo con las responsabilidades y compromisos de los involucrados.



## Referencias

- Ballestas, S. (2018). Estrategias pedagógicas para mejorar la convivencia escolar mediante las TIC. *Cultura Educación y Sociedad*, 9(3), 343 - 350. <https://doi.org/10.17981/culteducosoc.9.3.2018.39>
- Corporación Colombia Digital. (2012). *Aprender y Educar con las Tecnologías del Siglo XXI*. <http://www.colombiadigital.net>
- Kemmis, S. (1992). *Cómo planificar la Investigación Acción*. Laertes.
- Lafaurie, A.; Sinning, M.; Valencia, P. (2018). WhatsApp y Facebook como mediación pedagógica en procesos de Orientación Socio Ocupacional. *Educación y Educadores*, 21(2), 179-199. <https://doi.org/10.5294/edu.2018.21.2.1>
- Pérez Esclarín, A. (2009). *Educación para globalizar la esperanza y la solidaridad*. Estudio.
- Ricoy, M.C. y Feliz, L. T. (2002). Estrategias de intervención para la escuela de padres y madres. *Revista: Educación XXI*, 2. <http://revistas.uned.es/index.php/educacionXX1/articulo/view/390>
- Rocambrun, M. (2005). *Integración de la comunidad a las Escuelas Bolivarianas* [Material inédito de Trabajo]. Barquisimeto. Lara
- Romero, M. (2005). Escuela de padres. *Educación y Futuro: Revista de Investigación Aplicada y Experiencias Educativas*, (12), 41-50. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2047041.pdf>
- UNESCO (2013). *Enfoques estratégicos sobre las TICs en educación en América Latina y el Caribe*. UNESCO.
- Vargas, D. y Paternina, Y. (2017). Relación entre habilidades sociales y acoso escolar. *Cultura Educación y Sociedad*, 8(2), 61-78. <https://doi.org/10.17981/culteducosoc.8.2.2017.05>

Zubiria, J, (2013). *El maestro y los desafíos a la educación en el siglo XXI*. Editorial Revista Redipe, 825, 1-17. [http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/385/File/redipe\\_De%20Zubiria.pdf](http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/385/File/redipe_De%20Zubiria.pdf)

## CAPÍTULO 6

---

# RELACIONES ENTRE LOS DESEMPEÑOS EN LAS PRUEBAS SABER Y LA FORMACIÓN POSGRADUAL DE PROFESORES EN COLOMBIA

Carlos Abrahm Villalba-Baza

Francisco Javier Blanchar-Añez

Martha Cecilia Arbeláez-Gómez

Andrés Sucerquia-Osorio

Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia

### Introducción

Entre la multiplicidad de factores relacionados con la calidad educativa, diversos investigadores (Escribano, 2018; Vezub, 2007; Boyd, Grossman, Lankford, Loeb y Wyckoff, 2009; García, Maldonado, Perry, Rodríguez y Saavedra, 2014; Ruiz, 2019; Tamayo, 2014) destacan el papel del factor humano, principalmente de los docentes, como una variable importante con directa incidencia en el éxito o fracaso del alcance de las metas educativas. Los autores resaltan la importancia de contar con profesionales mejor preparados, actualizados y con un excelente desempeño en el aula como promotores de aprendizajes profundos y pertinentes para los estudiantes en sus contextos.

Bajo esta perspectiva, se ha establecido una relación directa entre la calidad educativa y el conocimiento, la formación y el desempeño de los docentes, aduciendo que la primera está definida

principalmente por los segundos (Tedesco, 2010; OREALC/UNESCO, 2013; Martínez, Guevara y Valles, 2016). Así por ejemplo, Román y Murillo (2008) señalan "... que los docentes son actores claves y relevantes para la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, es algo de lo cual hay consenso social... y cada vez es más sólida la evidencia empírica que lo confirma." (p. 2). Vista así, la formación de los docentes es un asunto clave en las políticas y discursos orientados al mejoramiento de dicha calidad.

Se entiende la formación como aquella que, en el marco del desarrollo profesional, tiene como resultado una mejora concreta en las prácticas de enseñanza y aprendizaje, sustentadas en la reflexión sobre su práctica real aula, problematizándola, resignificando las estrategias utilizadas y analizando sus resultados (Brown, Collins y Duguid, 1989). El presente estudio se centra en este tipo de formación, en el nivel posgradual, específicamente en los estudios de maestría.

Dada la relevancia para la educación del país de este tipo de formación y atendiendo a indicadores nacionales relacionados con su baja tasa de maestros con estudios posgraduales (10% en el año 2014), desde el año 2015, el Ministerio de Educación Nacional de Colombia (en adelante MEN) implementó el programa "Becas para la Excelencia Docente" (en adelante BED), bajo la figura de créditos condonables. Esta formación debía propender por profundizar en la enseñanza de los saberes escolares, atender a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes y la actualización y fortalecimiento de las prácticas de aula, para aportar a la solución de problemáticas educativas del contexto escolar de las instituciones beneficiarias del programa (MEN, 2015, 2020). Las instituciones postulaban a posibles beneficiarios, pues la idea del MEN era impactar de manera directa a dichas instituciones.

De lo anterior puede advertirse que, si se lograba mejorar el desempeño de los profesores mediante la formación posgradual, se podría incidir positivamente en los aprendizajes de los estudiantes, lo cual se vería reflejado en los resultados de las pruebas estandarizadas que se aplican a gran escala en Colombia, con las cuales se medía la calidad de los establecimientos educativos oficiales y privados (Villalba, 2021). Complementario a ello, García, Maldonado, Perry, Rodríguez y Saavedra (2016), sugieren otro impacto a largo plazo, que se traduce en un retorno económico superior a otras inversiones en el campo educativo.

Si bien, diferentes estudios señalan que los colegios que tienen docentes con formación posgradual obtienen mejores logros académicos (Angrist y Lavy, 2001; Acosta et al., 2019), las investigaciones sobre iniciativas de formación docente, como políticas públicas, solo se han centrado en la cuantificación de la población formada y sus percepciones sobre dicho proceso (Robinson, 2007; Acosta et al., 2019), sin abordar el seguimiento y análisis de su impacto en las prácticas de enseñanza, los aprendizajes, la evaluación y la generación de conocimiento (Carrascal, 2018; Jiménez, 2017). De hecho, se evidencian limitados antecedentes de investigaciones de impacto, incidencia o relaciones emergentes entre la formación posgradual docente y el aprendizaje de los estudiantes.

Al respecto, investigadores como Jacob y Lefgren (2004), dejan de manifiesto que, en los estudios desarrollados en diferentes países de América, no se logra establecer un impacto directo entre la formación de los docentes y los resultados de aprendizaje de los estudiantes, dada la baja calidad de los programas de formación implementados y la deficiente inversión financiera dispuesta para este tipo de iniciativas. Estos resultados demuestran la necesidad de

adentrarse en la identificación las relaciones entre formación docente y aprendizaje, a fin de contribuir al perfeccionamiento del diseño e implementación de este tipo de propuestas, como uno de los caminos para el mejoramiento de la calidad educativa (Jacob y Lefgren, 2004; Angrist y Lavy, 2001; Clotfelter, Ladd y Vigdor, 2010).

En el caso de Colombia el trabajo de Acosta et al (2019), denominado "Evaluación de impacto del Programa de Formación Docente en Bogotá", con datos de 364 colegios de Bogotá y 1068 docentes (538 formados y 530 no formados), determinó mediante un estudio mixto de datos del periodo 2010-2016, que no existe un impacto significativo directo, a corto plazo del Programa en los resultados de los estudiantes en pruebas Saber ICFES 3º, 5º, 9º y 11º. No obstante, los investigadores agregan que, los actores (directivos docentes y docentes participantes) tienen una visión positiva sobre los medios y los fines alcanzados por el programa de formación.

A partir de la situación descrita, la investigación más amplia, de la que hace parte este artículo, se propuso establecer la relación entre el número de docentes con formación posgradual, el establecimiento y desarrollo de comunidades de aprendizaje y el desempeño de los estudiantes en las pruebas censales en las Instituciones Educativas seleccionadas, aplicando un Análisis de Correlación Canónica. En este caso se presentan los resultados de la correlación entre dos de las variables: número de docentes con formación posgradual y resultados en las pruebas censales.

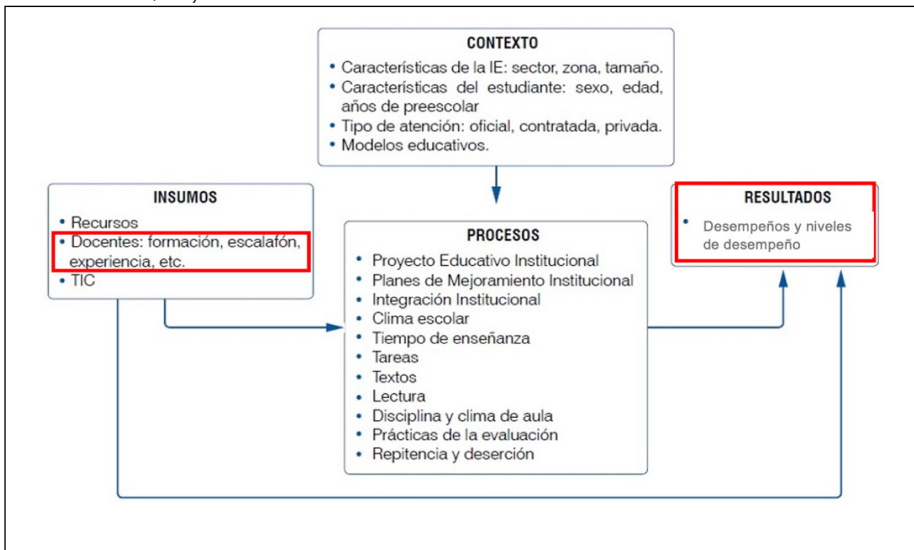
El desarrollo de estudios de este tipo permite tomar decisiones estratégicas frente a la naturaleza de los programas de formación docente, promoviendo la generación de conocimiento frente a la relación costo-beneficio de este tipo de iniciativas a nivel local, regional y nacional. Además, contribuye a fortalecer las evaluaciones

de impacto de los programas posgraduales y los factores asociados a los niveles de desempeño y aprendizaje de los estudiantes.

## Metodología

Esta investigación se enmarca en el estudio de factores asociados a las pruebas Saber ICFES 3º, 5º, 9º y 11º, específicamente en las categorías Insumos y Resultados, como puede verse en la fig. 1:

Figura 1.  
Esquema de categorías de análisis del estudio de factores asociados a las pruebas Saber ICFES 3º, 5º y 9º



Nota: tomado de Instituto Colombiano de Evaluación de la Educación ICFES (2009).

De la categoría **Insumos**, la variable central del estudio fue docentes, y de ellos se tuvo en cuenta: número de docentes por institución y nivel de formación y experiencia (mínimo de 3 años). Respecto a la categoría **Resultados**, se tomaron los puntajes en las pruebas de Lenguaje y Ciencias Naturales, y los niveles de desempeño. Para el estudio más amplio del que hace parte esta publicación, se

tomó otra variable: la presencia y permanencia de comunidades de aprendizaje, que no es objeto de este artículo.

La investigación se abordó desde un enfoque cuantitativo, con un diseño correlacional, puesto que su finalidad fue establecer la relación entre dos variables: El desempeño de los estudiantes en las pruebas Saber 3°, 5°, 9° y 11° por institución educativa y el número de docentes con formación posgradual de las instituciones educativas de tres regiones colombianas beneficiarias del programa Becas para la Excelencia Docente del Ministerio de Educación Nacional.

Se utilizó el Análisis de Correlación Canónica (ACC), el cual se usa para dar cuenta de las relaciones multidimensionales entre variables independientes y múltiples variables dependientes (Badii, Castillo, Cortez, Wong, y Villalpando, 2007). Este análisis permitió determinar si dos conjuntos de variables son independientes uno de otro o, inversamente y determinar la magnitud de las relaciones entre ellas.

## Hipótesis

La hipótesis que direccionó la investigación fue: El desempeño de los estudiantes en las pruebas Saber 3°, 5°, 9° y 11°, se relaciona con el número de docentes con formación posgradual de tres regiones colombianas, beneficiarias del programa BED del MEN.

La Variable 1. Desempeño de los estudiantes en las pruebas Saber 3°, 5°, 9° y 11° por institución educativa en ciencias naturales y lenguaje (Fuente: repositorio DataICFES). Variable 2: Número de docentes por IE: 4 o más docentes beneficiarios del BED.

Respecto a las variables intervinientes y su control, para los fines del estudio, se tuvieron en cuenta únicamente las siguientes, pues



eran parte de los criterios utilizados por el MEN, para el otorgamiento de las becas:

- Nivel de formación de los maestros: pregrado, en cualquier área.
- Años de experiencia: mínimo tres años.
- Pertenecer a una institución oficial de cada región seleccionada.

## **Población y muestra.**

La población del estudio la conformaron 158 instituciones educativas beneficiadas con el Programa BED de tres regiones del país. La muestra se constituyó con el 19,06% para un total de 31 Instituciones. El criterio de selección de la muestra fue intencional. Para hacer parte de ella, se requería tener un mínimo 4 docentes beneficiarios, pues los antecedentes indican que a mayor cantidad de docentes hay mayor probabilidad de impacto en las instituciones educativas (Campbell, 2017; Jao y McDougall, 2015; López, García y Expósito, 2019).

## **Fuentes de información**

La principal fuente de información fue la Base de datos DataICFES (resultados de las pruebas Saber 3°, 5°, 9° y 11° de los años 2016-2020, en los casos que aplique) e informes anuales de resultados por IE: de acceso libre; además, de las bases de datos de las universidades participantes en el programa BED del MEN.

Para establecer las relaciones entre las variables el Análisis de Correlación Canónica (ACC) contrastó: cantidad de docentes con formación posgradual (variable independiente) y el desempeño de los estudiantes en las pruebas censales Saber ICFES en las áreas de lenguaje y ciencias.

## Resultados y discusión

En la tabla 1 se presenta la muestra (31 instituciones educativas beneficiarias del programa BED, codificadas por Departamento y número) y el número de docentes por institución.

Tabla 1.  
*Relación de las instituciones educativas la cantidad de docentes participantes en el programa BED*

No.	Institución Educativa	Ciudad/ Municipio	Departamento	Cantidad de docentes participantes en el programa BED
1	QUI01	Armenia	Quindío	5
2	QUI02	Montenegro	Quindío	4
3	QUI03	Armenia	Quindío	4
4	QUI04	Armenia	Quindío	6
5	RIS01	Pereira	Risaralda	6
6	QUI05	Armenia	Quindío	15
7	QUI06	Armenia	Quindío	6
8	QUI07	Armenia	Quindío	4
9	RIS02	Dosquebradas	Risaralda	4
10	QUI08	Armenia	Quindío	4
11	RIS03	Dosquebradas	Risaralda	4
12	RIS04	Dosquebradas	Risaralda	10
13	RIS05	Santa Rosa de Cabal	Risaralda	4
14	QUI09	Armenia	Quindío	11
15	QUI10	Armenia	Quindío	12
16	RIS06	Dosquebradas	Risaralda	11

No.	Institución Educativa	Ciudad/ Municipio	Departamento	Cantidad de docentes participantes en el programa BED
17	RIS07	Santa Rosa de Cabal	Risaralda	11
18	RIS08	Dosquebradas	Risaralda	6
19	QUI11	Armenia	Quindío	9
20	RIS09	Dosquebradas	Risaralda	4
21	RIS10	Dosquebradas	Risaralda	13
22	RIS11	Santa Rosa de Cabal	Risaralda	4
23	QUI12	Quimbaya	Quindío	4
24	RIS12	Santuario	Risaralda	5
25	RIS13	Pereira	Risaralda	4
26	RIO01	Riohacha	La Guajira	6
27	RIO02	Riohacha	La Guajira	13
28	RIO03	Riohacha	La Guajira	6
29	RIO04	Riohacha	La Guajira	11
20	RIO05	Riohacha	La Guajira	10
31	GUAJ01	Dibulla	La Guajira	5

En las tablas 2 y 3 se presentan los desempeños históricos de los estudiantes durante el periodo de análisis para la prueba Saber ICFES de lenguaje 3°, 5°, 9° y lectura crítica de grado 11°.

Tabla 2.  
*Desempeños históricos de los estudiantes de las instituciones educativas participantes en el programa BED Saber Lenguaje 3°, 5° y 9°*

No.	Institución Educativa	Puntaje institucional prueba Saber ICFES Lenguaje											
		Grado 3°				Grado 5°				Grado 9°			
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
1	QUI01	362	367	344	336	362	352	358	348	364	395	357	356
2	QUI02	354	333	341	315	330	365	345	332	355	368	358	373
3	QUI03	347	337	316	329	315	330	338	327	315	314	352	336
4	QUI04	330	324	324	324	332	327	321	321	366	355	323	336
5	RIS01	339	329	319	312	293	298	301	322	247	316	307	307

No.	Institución Educativa	Puntaje institucional prueba Saber ICFES Lenguaje											
		Grado 3°				Grado 5°				Grado 9°			
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
6	QUI05	347	309	320	314	306	339	325	327	277	297	320	325
7	QUI06	315	330	319	317	352	363	347	344	330	303	321	323
8	QUI07	346	315	305	314	338	328	339	319	369	324	336	338
9	RIS02	357	313	320	290	303	261	320	312	294	258	300	309
10	QUI08	335	293	336	311	333	294	333	289	276	308	298	311
11	RIS03	320	315	325	305	282	275	297	304	243	245	268	274
12	RIS04	315	306	323	312	319	326	314	320	309	310	323	319
13	RIS05	331	297	309	312	340	304	316	324	334	322	329	324
14	QUI09	316	326	292	314	269	289	297	290	284	272	320	321
15	QUI10	307	319	315	297	317	320	313	332	305	322	330	327
16	RIS06	288	279	353	316	292	302	317	313	320	319	298	325
17	RIS07	299	282	333	310	281	277	300	305	238	278	283	300
18	RIS08	N.D.	258	331	323	322	266	301	300	308	283	309	323
19	QUI11	317	276	300	311	324	296	323	323	278	288	309	333
20	RIS09	316	281	303	303	284	275	310	315	270	265	297	324
21	RIS10	305	259	327	312	283	270	301	297	283	289	288	301
22	RIS11	321	283	304	293	283	316	308	311	272	292	322	340
23	QUI12	304	288	298	290	293	288	314	303	314	317	319	313
24	RIS12	291	293	303	278	263	294	299	285	300	298	303	314
25	RIS13	294	282	294	292	263	268	290	309	262	278	276	290
26	RIO01	307	272	274	286	273	269	292	287	294	280	307	310
27	RIO02	271	269	283	297	256	296	296	272	293	291	267	278
28	RIO03	247	248	254	294	228	262	254	276	220	235	243	247
29	RIO04	245	253	260	279	245	242	266	272	263	256	284	285
30	RIO05	236	224	255	264	245	244	254	259	238	265	256	276
31	GUAJ01	214	213	234	268	279	253	255	259	263	244	266	258

Nota: elaboración propia a partir de datos del ICFES (2021)

Tabla 3.

Desempeños históricos de los estudiantes de las instituciones educativas participantes en el programa BED Saber Lectura Crítica 11°

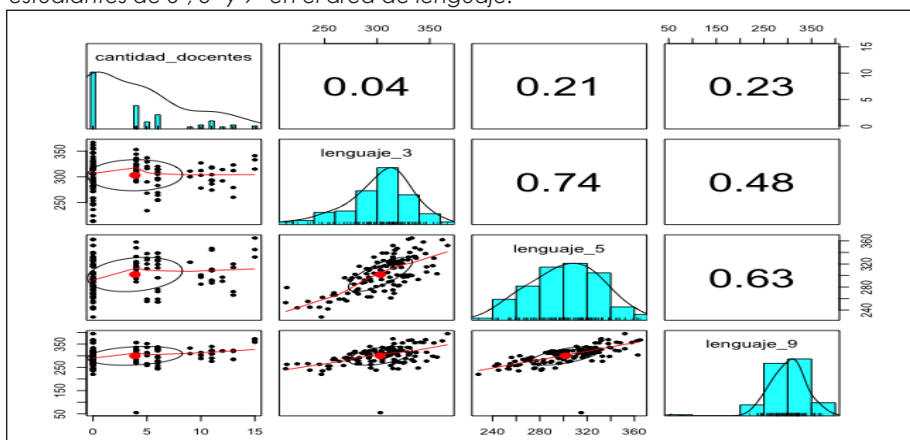
No.	Institución Educativa	Puntaje institucional prueba Saber ICFES					
		2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	QUI01	56,78	58	61	60	57	61
2	QUI02	56,92	60,05	61,49	62,14	61	61
3	QUI03	54	58	58	59	59	58
4	QUI04	54,36	59	58	57	57	55
5	RIS01		49	53	53	51	52
6	QUI05	49	53	55	55	56	54
7	QUI06	53,26	56	55	54	55	48
8	QUI07	57,14	57	60	58	60	59
9	RIS02	ND	52	51	52	52	48
10	QUI08	51	54	54	54	52	50
11	RIS03	46	48	47	47	46	47
12	RIS04	52,21	53	56	53	54	51
13	RIS05	56,64	57	57	58	56	57
14	QUI09	49,68	53	54	56	55	56
15	QUI10	50,86	56,9	58,67	55,07	54	51
16	RIS06	55,81	57,09	58,43	55,72	57	53
17	RIS07	50,32	52	53	53	49	51
18	RIS08	52,92	52	52	53	51	53
19	QUI11	53,24	53	56	49	55	55
20	RIS09	48,91	54	55	55	55	45
21	RIS10	47	52	55	51	52	52
22	RIS11	49,87	54	53	55	57	62
23	QUI12	48	55,77	54,98	54,92	56	57
24	RIS12	49,01	50,74	54,34	53,58	54	53
25	RIS13	48,2	50,38	52,83	52,53	52	51
26	RIO01	51	55	56	55	55	54
27	RIO02	48	49,11	51,91	46,93	46	44
28	RIO03	ND	ND	47	45	41	44
29	RIO04	48	49	54	54	51	46
30	RIO05	47	52	50	49	48	49
31	GUAJ01	45	48	47	43	42	46

Nota: elaboración propia a partir de datos del ICFES (2021)

## Índice de correlación entre la cantidad de docentes y los desempeños de los estudiantes de los grados 3°, 5° y 9° en el área de lenguaje.

En la fig. 1, se presentan los resultados del índice de correlación entre el número de docentes de las instituciones educativas y los desempeños históricos de los estudiantes en la prueba Saber ICFES de lenguaje de los grados 3° y 5° de educación básica primaria y 9° de educación básica secundaria.

Figura 1.  
Índice de correlación entre la cantidad de docentes y los desempeños de los estudiantes de 3°, 5° y 9° en el área de lenguaje.



De acuerdo con la información de la fig. 1, los bajos índices de correlación canónica en los tres cruces estadísticos realizados: Cantidad de docentes y desempeño estudiantil en la prueba de lenguaje 3° (0.04 puntos); Cantidad de docentes y desempeño estudiantil en la prueba de lenguaje 5° (0.21 puntos) y, Cantidad de docentes y desempeño estudiantil en la prueba de lenguaje 9° (0.23

puntos), indican una relación estadísticamente no significativa entre las variables asociadas.

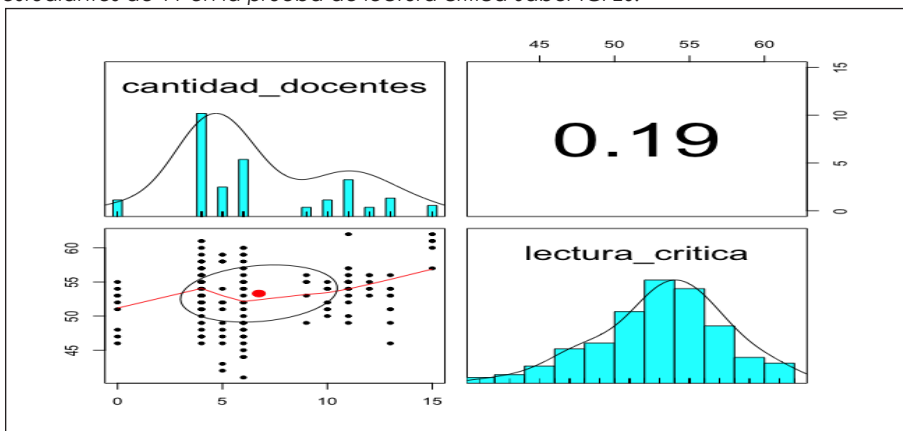
Tal como se logra evidenciar en el gráfico relacionado, el comportamiento de los datos de ambas variables da cuenta del comportamiento disímil entre las variables de estudio, en los que, por ejemplo, instituciones con la mayor cantidad de docentes formados no siempre se relacionan con mejores desempeños en las pruebas Saber de los estudiantes, aún en comparación con la línea base (año 2014 en el cual no se tenían docentes del programa).

A partir de estos resultados, se puede afirmar que tampoco existe una correlación directa entre la cantidad de docentes participantes en el programa BED y los desempeños históricos de los estudiantes en la prueba Saber ICFES de lenguaje durante el periodo de análisis.

En el mismo sentido de los resultados anteriores se presenta el comportamiento del análisis del indicador de correlación con los estudiantes del grado 11° en la prueba de lectura crítica; cuyos resultados se presentan en la fig. 2.

Figura. 2.

*Índice de correlación entre la cantidad de docentes y los desempeños de los estudiantes de 11 en la prueba de lectura crítica Saber ICFES.*



Igual que en el índice de correlación de los grados 3°, 5° y 9°, para el grado 11° en la prueba de lectura crítica, el índice de correlación no es significativo, pues su valor fue de 0,19 (fig. 2).

## Índice de correlación entre la cantidad de docentes y los desempeños de los estudiantes de los grados 5°, 9° y 11° en el área de ciencias naturales

En las tablas 4 y 5 se presentan los desempeños históricos de los estudiantes durante el periodo de análisis para la prueba Saber ICFES de ciencias naturales 5°, 9° y 11°.

Tabla 4.

*Desempeños históricos de los estudiantes de las instituciones educativas participantes en el programa BED Saber **Ciencias Naturales 3°, 5° y 9°***

No.	Institución Educativa	Puntaje institucional prueba Saber ICFES Ciencias Naturales			
		Grado 5°		Grado 9°	
		2014	2016	2014	2016
1	QUI01	363	354	351	335
2	QUI02	332	333	359	338
3	QUI03	318	329	304	317
4	QUI04	324	317	351	293
5	RIS01	311	317	253	279
6	QUI05	305	307	274	282
7	QUI06	353	345	322	290
8	QUI07	353	313	363	309
9	RIS02	307	337	293	276
10	QUI08	333	370	276	281
11	RIS03	290	304	251	253
12	RIS04	311	323	293	291
13	RIS05	333	319	317	287
14	QUI09	267	303	286	305



No.	Institución Educativa	Puntaje institucional prueba Saber ICFES Ciencias Naturales			
		Grado 5°		Grado 9°	
		2014	2016	2014	2016
15	QUI10	319	316	325	297
16	RIS06	290	337	336	290
17	RIS07	299	324	237	275
18	RIS08	385	312	304	265
19	QUI11	318	313	286	291
20	RIS09	297	309	261	271
21	RIS10	267	304	280	270
22	RIS11	296	319	315	289
23	QUI12	317	317	306	283
24	RIS12	271	294	294	279
25	RIS13	264	293	262	258
26	RIO01	284	290	300	283
27	RIO02	261	284	298	240
28	RIO03	267	280	208	288
29	RIO04	261	276	241	262
30	RIO05	255	262	231	253
31	GUAJ01	263	270	272	250

Fuente: elaboración propia. a partir de los datos del ICFES (2021)

Tabla 5.  
*Desempeños históricos de los estudiantes de las instituciones educativas participantes en el programa BED Saber Ciencias Naturales 11°*

No.	Institución Educativa	Puntaje institucional prueba Saber ICFES Ciencias Naturales					
		2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	QUI01	57	58	60	57	54	58
2	QUI02	59,62	60,35	60,02	60,27	58	58
3	QUI03	54	56	54	55	54	53
4	QUI04	53,3	57	56	54	52	50
5	RIS01	ND	52	48	47	45	45
6	QUI05	49	52	52	51	51	49
7	QUI06	51,53	56	54	51	50	40
8	QUI07	57,04	58	58	56	58	57
9	RIS02	ND	51	51	47	48	44

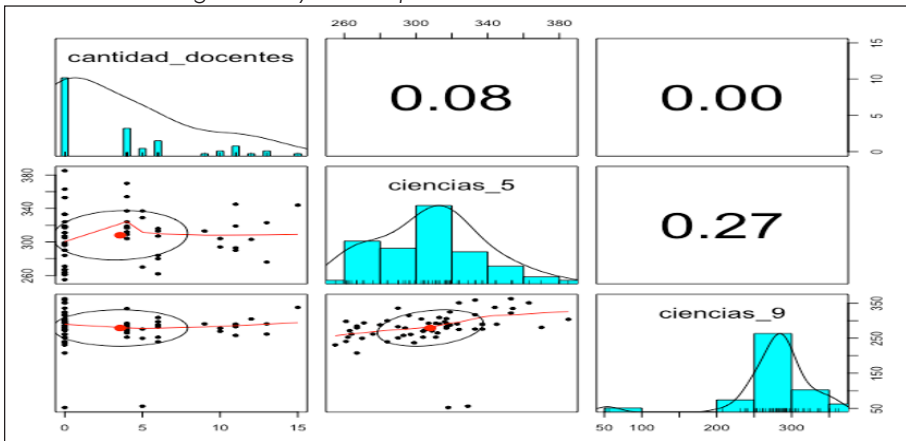
No.	Institución Educativa	Puntaje institucional prueba Saber ICFES Ciencias Naturales					
		2015	2016	2017	2018	2019	2020
10	QUI08	52	54	52	49	47	46
11	RIS03	45	48	44	42	42	41
12	RIS04	53,31	53	55	53	51	47
13	RIS05	56,64	58	55	55	51	49
14	QUI09	51,43	55	54	55	57	61
15	QUI10	49,67	55,95	56,2	50,47	49	46
16	RIS06	56,28	57,61	56,49	54,13	54	51
17	RIS07	50,64	53	51	49	46	47
18	RIS08	54,62	49	52	51	47	48
19	QUI11	52,91	54	53	54	50	50
20	RIS09	48,28	51	52	50	52	41
21	RIS10	47	52	51	48	47	47
22	RIS11	49,52	56	51	54	54	57
23	QUI12	49,19	54,73	51,86	50,85	52	53
24	RIS12	49,08	49,1	50,29	50,05	47	48
25	RIS13	48,79	51,11	50,28	47,67	46	48
26	RIO01	52	55	53	52	52	50
27	RIO02	49,19	48,05	50,34	43,68	40	40
28	RIO03	ND	ND	43	47	38	39
29	RIO04	47	50	48	49	46	43
30	RIO05	45	51	47	46	45	43
31	GUAJ01	45	47	47	41	38	39

Fuente: elaboración propia. a partir de los datos del ICFES (2021)

El comportamiento estadístico de las variables fue similar a los de la prueba de lenguaje. Tal como se aprecia en la fig. 3, los índices de correlación entre la cantidad de docentes BED y los desempeños de los estudiantes en las pruebas evaluativas de las competencias científicas de los estudiantes de grado 5° y grado 9° indican un índice de correlación de 0,08 y de 0,27 respectivamente.

Los resultados del comportamiento de las variables en los diagramas de dispersión muestran tendencias diferenciadas entre la variable de la formación y aumento de profesores formados; y el mayor y menor desempeño estudiantil en las pruebas de ciencias naturales. Comportamiento que ratifica los resultados estadísticos evidenciados.

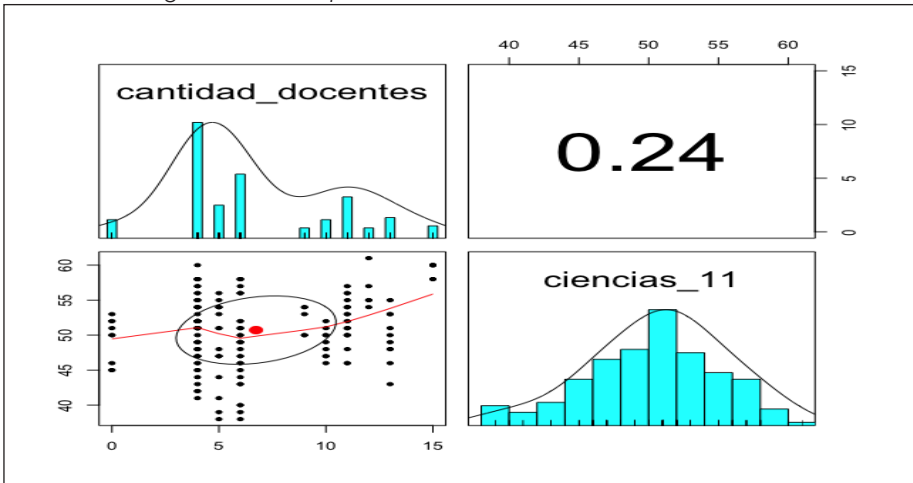
Figura 3.  
Índice de correlación entre la cantidad de docentes y los desempeños de los estudiantes de los grados 5° y 9° en la prueba de ciencias naturales Saber ICFES.



El índice de correlación de la prueba de ciencias naturales de estudiantes de grado 11° fue de 0,24). Tal como se muestra en la fig. 4, hay una correlación débil entre un aumento de los docentes formados y el desempeño de los estudiantes en las pruebas censales.

Figura 4.

Índice de correlación entre la cantidad de docentes y los desempeños de los estudiantes de grado 11° en la prueba de ciencias naturales Saber ICFES.



## **Análisis estadístico lineal de múltiples variables (multidimensional), mediante el Análisis de Correlación Canónica (ACC) y prueba de hipótesis**

Los resultados indican que no hay evidencia estadística para afirmar la existencia de una correlación directa entre las variables asociadas. En este sentido, no es posible afirmar que el desempeño de los estudiantes en las pruebas Saber 3°, 5°, 9° y 11° en las áreas de lenguaje y ciencias naturales, durante el período estudiado, se relacione significativamente con la formación posgradual de los docentes de las instituciones beneficiarias del programa BED. A continuación se presentan de manera discriminada los resultados del análisis estadístico multidimensional entre las variables del estudio, en las áreas de lenguaje y ciencias naturales.

Los resultados obtenidos no evidencian correlación entre factores académicos como la formación docente, y su materialización en las prácticas pedagógicas de enseñanza, en los resultados de las

pruebas censales denominadas pruebas Saber ICFES de Colombia. Cabe destacar que ante la multiplicidad de factores relacionados con la calidad y eficiencia de los sistemas educativos, diversos investigadores (Escribano, 2018; Vezub, 2007; Boyd, Grossman, Lankford, Loeb y Wyckoff, 2009; García et al., 2014; Ruiz, 2019) indican que, este tipo de análisis requiere vincular otra serie de factores asociados, por ejemplo, al contexto socioeconómico de las comunidades y el área de influencia de las instituciones educativas, las características de los currículos institucionales, el rol de los directivos docentes, entre otros aspectos institucionales (Jacob y Lefgren, 2004).

Si bien, es necesario destacar el impacto positivo de iniciativas como el programa Becas para la Excelencia Docente BED, en el mejoramiento de los indicadores nacionales relacionados con la formación posgradual del país, esta inversión no se ve reflejada en los desempeños de los estudiantes durante el período estudiado, posiblemente porque como lo evidencian los antecedentes (Román y Murillo, 2008; Tedesco, 2010; OREALC/UNESCO, 2013; Martínez, Guevara y Valles, 2016) si bien la formación de los docentes tiene un impacto en la calidad educativa, estos solo se evidenciarían en los resultados de las pruebas estandarizadas a largo plazo, por lo que sería necesario profundizar los estudios de análisis y seguimiento de las relaciones entre formación y el desempeño de los docentes y los procesos de aprendizaje de los estudiantes, durante períodos más amplios.

Los hallazgos presentados, permiten contribuir y complementar las acostumbradas investigaciones sobre las iniciativas de formación docente como políticas públicas centradas solo en la cuantificación de la población docente participante y sus percepciones sobre dicho proceso (Robinson, 2007; Acosta et al., 2019), y brinda posibilidades iniciales de seguimiento y análisis del impacto de este tipo de programas

en aspectos como las prácticas de enseñanza, los aprendizajes, la evaluación y la generación de conocimiento (Carrascal, 2018; Jiménez, 2017).

## Conclusiones

De acuerdo con el Análisis de Correlación Canónica (ACC), se rechazó la hipótesis del estudio, en el sentido de afirmar que el desempeño de los estudiantes en las pruebas Saber 3°, 5°, 9° y 11°, no se relaciona con la cantidad de docentes con formación posgradual de las IE de tres regiones beneficiarias del programa BED del MEN, teniendo en cuenta los resultados globales por institución y niveles de desempeño en las áreas analizadas (lenguaje y ciencias naturales). Así en la muestra de instituciones analizadas no existe una relación significativa entre la variable de formación posgradual y los aprendizajes de los estudiantes medidos en pruebas estandarizadas de lápiz y papel, de los grados y niveles educativos en el periodo de tiempo analizado.

En este sentido, emergen otras hipótesis, a modo posibles rutas de investigación. Un número mayor de profesores con formación posgradual en las instituciones educativas es importante, más no suficiente, pues hay factores relacionados con el desempeño de los estudiantes como: el contexto socio-económico, el liderazgo educativo; desarrollo y colaboración profesional entre los docentes y directivos docentes, clima escolar, entre otros, que no fueron objeto de análisis en el presente estudio.

No puede entonces obviarse la trascendencia de los resultados en las pruebas Saber, pues además de evaluar, diagnosticar y certificar, se emplean como criterio para el ingreso a la universidad, para medir la calidad de los colegios, clasificarlos y otorgarles reconocimientos.

Con ellas se demuestra el grado de cumplimiento de los objetivos de formación del sistema educativo colombiano. Desde esta perspectiva, cobra relevancia su función diagnóstica (insumo para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes de mejoramiento institucional) y los factores humanos, pues son precisamente las instituciones, padres, profesores y estudiantes quienes pueden aprovechar los resultados como una oportunidad para comprender su realidad y materializar acciones contextualizadas, lo que hace relevantes investigaciones como la expuesta.

Los hallazgos de la investigación confirman lo expuesto en antecedentes en América Latina, los cuales indican la complejidad de lograr establecer un impacto directo entre la formación de los docentes y el aprendizaje de los estudiantes, y por tanto con la calidad educativa, bien sea por la baja calidad de los programas de formación implementados, la deficiente inversión financiera dispuesta para este tipo de iniciativas o la multiplicidad de aspectos vinculantes a este tipo de dinámicas educativas.

Los resultados descritos en esta y otras investigaciones ya referenciadas, se convierten en una base para pronosticar la dinámica de los cambios en los resultados de las pruebas censales o muestrales y para la toma oportuna de las decisiones requeridas. Así, lo ideal sería que las instituciones que muestren avances y rezagos tomaran decisiones internas y recibieran acompañamiento y seguimiento de las universidades que formaron sus docentes, de tal manera que los avances sean constantes y permanezcan en el tiempo. Ahora bien, los procesos de acompañamiento deberían contemplar los múltiples factores asociados a la calidad educativa, entre los que destacan factores económicos, culturales, académicos, tecnológicos y humanos,

razón por la cual resulta imperativo considerar la importancia de la formación docente.

Por tanto, otras investigaciones no solo deben abarcar de manera holística, cada vez mayor números de factores vinculantes para la toma de decisiones, sino también, contribuir a explicar y comprender el impacto de propuestas de formación docente en la transformación de las prácticas de enseñanza, los procesos de evaluación y los aprendizajes de los estudiantes. Ambos resultados se pueden constituir en insumos para reflexionar sobre la formación posgradual, en un país donde las instituciones educativas de básica y media, cuentan con un número cada vez mayor de docentes con maestrías y doctorados.

Finalmente, se pueden establecer relaciones entre estas dos variables: número de docentes con formación posgradual y resultados en pruebas estandarizadas, requiere de períodos de tiempo más prolongados, pues el proceso de cambio personal e institucional, que potencie nuevas propuestas educativas, puede verse reflejado varios años después de dicha formación.

## Referencias

- Acosta, J.; Castillo, M.; Cortés, D.; Gómez, M.; González, J.; López, A.; Maluendas, A.; Ortiz, J.; Sandoval, M. (2019). Evaluación de impacto del programa de formación docente en Bogotá. *Educación y ciudad*, 36, 93-104. <https://doi.org/10.36737/01230425.v1.n36.2019.2136>
- Angrist, J. y Lavy, V. (2001). Does Teacher Training Affect Pupil Learning? Evidence from Matched Comparisons in Jerusalem Public Schools. *Journal of Labor Economics*, 19(2), 343-369. <https://doi.org/10.1086/319564>.



- Badii, M., Castillo, J., Cortez, K., Wong, A. y Villalpando, P. (2007). Análisis de correlación canónica (ACC) e investigación científica. *Innovaciones de Negocios*, 4(8), 405 – 422. <http://revistainnovaciones.uanl.mx/index.php/revin/article/view/194>.
- Boyd, D., Grossman, P., Lankford, H., Loeb, S. y Wyckoff, J. (2009) Teacher preparation and student achievement. *Education Evaluation and Policy Analysis*, 31(4), 416-440. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED509670.pdf>
- Brown, J.; Collins, A. y Duguid, P. (1989). Situated cognition and the culture of learning. *Educational Researcher*, 18(1), 32-42. <https://doi.org/10.3102/0013189X018001032>
- Campbell, C. (2017). Developing Teachers' Professional Learning: Canadian Evidence and Experiences in a World of Educational Improvement. *Canadian Journal of Education*, 40(2), 1-33. <https://journals.sfu.ca/cje/index.php/cje-rce/article/view/2446>
- Carrascal, J. (2018). *Política de formación posgradual de docentes y directivos docentes en Bogotá 2004-2016: valoración de su cumplimiento* [Tesis inédita de maestría]. Maestría en Evaluación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/1321>
- Clotfelter, C.; Ladd, H. y Vigdor, J. (2010). Teacher Credentials and Student Achievement in High School: A Cross-Subject Analysis with Student Fixed Effects. *Journal of Human Resources*, 45(3), 655-681. e <https://www.jstor.org/stable/25703472>
- Escribano, E. (2018). El desempeño del docente como factor asociado a la calidad educativa en América Latina. *Revista Educación*, 42(2), 1-15. <https://doi.org/10.15517/revedu.v42i2.27033>.

- García, S., Maldonado, D., Perry, G., Rodríguez, C. y Saavedra, J. (2014) *Tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá: Fundación Compartir. <https://url2.cl/c96T8>.
- García, S., Maldonado, D., Perry, G., Rodríguez, C. y Saavedra, J. (2016). Resumen y precisiones sobre *Tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. *Revista Colombiana de Educación*, (67), 89-105. <https://doi.org/10.17227/0120391.67rce89.105>.
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES (2021). *Acceso a Bases de datos y diccionarios del DataICFES*. <https://www.icfes.gov.co/nl/investigadores-y-estudiantes-posgrado/acceso-a-bases-de-datos>
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES (2009). *SABER 5o. y 9o. 2009. Síntesis de resultados*. <https://www.icfes.gov.co/documents/20143/233912/Saber+5+y+9+Sintesis+de+resultados+de+factores+asociados.pdf>
- Jacob, B. y Lefgren, L. (2004). The Impact of Teacher Training on Student Achievement: Quasi-Experimental Evidence from School Reform Efforts in Chicago. *Journal of Human Resources* 39(1), 50-79. <https://www.jstor.org/stable/3559005> .
- Jao, L. y McDougall, D. (2015). The Collaborative Teacher Inquiry Project: A Purposeful Professional Development Initiative. *Canadian Journal of Education*, 38(1), 1-22. [www.jstor.org/stable/canajeducrevucan.38.1.07](http://www.jstor.org/stable/canajeducrevucan.38.1.07)
- Jiménez, C. (2017). *La formación docente posgradual en la política educativa del distrito capital (años 2012 – 2016). Una aproximación desde la perspectiva de campo* [Tesis inédita de maestría]. Maestría en Derecho Público Universidad Santo Tomás de Aquino. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/11890>

- López, F., García, I. y Expósito, E. (2019). Rendimiento en ciencias, concepciones epistémicas y vocaciones STEM en las comunidades autónomas españolas. Evidencias desde PISA 2015, políticas y prácticas de mejora. *Revista Española de Pedagogía*, 77(272), 5-27. [www.jstor.org/stable/26633279](http://www.jstor.org/stable/26633279)
- Martínez, G.I., Guevara, A. y Valles, M. (2016). El desempeño docente y la calidad educativa. *Ra Xinhai*, 12(6), 123-134. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46148194007> .
- Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2015). *Colombia, la mejor educada en el 2025. Líneas estratégicas de la política educativa del Ministerio de Educación Nacional*. [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356137\\_foto\\_portada.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356137_foto_portada.pdf)
- OREALC/UNESCO. (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. UNESCO.
- Robinson, V. (2007, 12-14 August). The Impact of Leadership on Student Outcomes: Making Sense of the Evidence [Conference]. *The Leadership Challenge- Improving learning in schools*, Sebel Albert Park, Melbourne. [https://research.acer.edu.au/research\\_conference\\_2007/5/](https://research.acer.edu.au/research_conference_2007/5/)
- Román, M. y Murillo, F. (2008). La evaluación del desempeño docente: Objeto de disputa y fuente de oportunidades en el campo educativo. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1(2), 1-6. <https://revistas.uam.es/riee/article/view/4662>
- Ruiz, H. (2019). Impacto del nivel de formación y desarrollo profesional docente sobre la calidad del sistema educativo en Colombia. En: Márquez Díaz, J. E. (Comp.) *Educación, ciencia y tecnologías emergentes para la generación del siglo 21* (pp.111-126). Editorial de la Universidad de Cundinamarca. <https://doi.org/10.6084/ijact.v8i3.786>

- Tamayo, S. (2014). ¿Qué está pasando con la evaluación del desempeño profesional en los niveles no universitarios? *Revista Avances en Supervisión Educativa*, 22, 1-10. <https://doi.org/10.23824/ase.v0i22.56>.
- Tedesco, J. C. (2010). *Educación para una sociedad más justa*. Movimiento por la Paz.
- Vezub, L. (2007). La formación y el desarrollo profesional docente frente a los nuevos desafíos de la escolaridad Profesorado. *Revista de Currículum y Formación de Profesorado* 11(1), 1-11. <https://www.redalyc.org/pdf/567/56711102.pdf>
- Villalba, C. (2021). *Modelos mentales sobre prácticas evaluativas en un contexto de vulnerabilidad: una aproximación narrativo-biográfica en una institución educativa pública colombiana* [Tesis inédita de doctorado]. Doctorado en Educación, Universidad Católica de Manizales.

## CAPÍTULO 7

---

# SEMÁFORO ESCUELA REMOTO: ACCOUNTABILITY DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DAS ESCOLAS PÚBLICAS PERUANAS

Ana Cecília Canales Cuadros

Universidad Nacional Mayor de San Marcos – UNMSM, Perú

Efrain Ticona Aguilar

Universidad Peruana Cayetano Heredia– UPCH, Perú

Mary Angela Teixeira-Brandalise

Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG, Brasil

### Introdução

O programa Semáforo Escuela Remoto, originado através do programa Semáforo Escuela, que visa apoiar a gestão educacional nos serviços educacionais ao longo do ano letivo, recolhe informações sobre os serviços de educação básica, nível inicial, primária e secundária. No Peru como referem Cueto, Dammert y Miranda (2017), a: *accountability* é frequentemente entendida como assumir a responsabilidade por recursos públicos específicos e fornecer informações sobre como eles foram bem gastos e quais foram os resultados. Portanto, ser responsável está intimamente relacionado a ser “transparente”, com as decisões que são tomadas em todos os níveis do sistema educacional, [...] e “de acordo com o sistema

educacional peruano, a *accountability* se concentra no dever da sociedade civil de julgar a qualidade do serviço prestado" (p. 2)

Para o estudo do programa Semáforo Escuela Remoto – SER desenvolvido pelo Ministério da Educação para as escolas peruanas nessa acepção, as contribuições teóricas dos autores são consideradas essenciais para fundamentar a discussão e análise dos resultados da pesquisa (Programa Semaforo Escuela Remoto, 2021).

Na análise do programa SER, foi enfatizada a perspectiva da *accountability* na educação, baseado em três pilares: avaliação, a prestação de contas e a responsabilização com base na concepção de Afonso (2009) e Schneider y Nardi (2019). Da mesma forma foi utilizada a teoria da ação política de Ball, Maguirre y Braun (2016) e Ball y Bowe (1992); para análise do programa e para análise dos dados a metodologia do Discurso Do Sujeito Coletivo – DSC, de Lefèvre y Lefèvre (2005).

## **Metodologia**

Nesta seção vamos analisar a pesquisa qualitativa como os sujeitos que participaram do programa Semáforo Escuela Remoto – SER que colocaram a política em ação, a partir das percepções dos diretores das escolas que dele participaram. A opção metodológica que foram utilizadas, a caracterização do campo e dos sujeitos investigados, os procedimentos metodológicos definidos - análise documental e a metodologia do discurso do sujeito coletivo - DSC, a explicitação das questões éticas adotadas.

A coleta de dados foi realizada por meio de questionário online enviado aos diretores atuantes nas escolas. Primeiramente, estabelecemos contato com os diretores das escolas que estão

trabalhando atualmente. Em seguida, foi enviado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) juntamente com o questionário do formulário google-forms. Na sequência foram feitos contatos telefônicos com cada diretor avisando-os do envio do questionário e da importância da colaboração deles para a realização da pesquisa. A coleta dos questionários foi realizada pelos pesquisadores, durante os meses de abril e maio de 2021.

Os dados empíricos coletados junto ao grupo de diretores das escolas que participaram do programa SER foram extraídos dos depoimentos de 8 (oito) diretores. Cada um deles recebeu um código com a letra "D" (Diretor/a) seguida de uma numeração, assim identificadas D1, D2, D3, D4, D5, D6, D7 e D8.

As respostas foram analisadas em uma perspectiva qualitativa, as questões abertas foram tratadas conforme a metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo – DSC, de Lefèvre y Lefèvre (2005). Segundo as etapas da metodologia do DSC, após a leitura criteriosa das respostas faz-se seu tratamento identificando as expressões-chave, agrupando-as em ideias centrais, as quais dão origem às categorias de análise que, por sua vez, possibilitam a elaboração dos DSC.

Portanto, as ideias centrais oriundas de uma questão geradora podem originar uma ou mais categorias e, conseqüentemente, um ou mais DSC, os quais contêm a reunião de pensamentos individuais ou representações sociais sobre determinado fenômeno ou tema em estudo, o que resulta na representação do pensamento coletivo ou 'eu coletivo', como afirmam Lefèvre y Lefèvre (2005). Nesta comunicação são apresentados os discursos – DSCs de duas categorias: a primeira, a participação da equipe institucional das escolas; a segunda, a priorização do atendimento educacional à comunidade escolar.

## **Resultados e discussão**

### **A teoria da política em ação, abordagem para análise de políticas educacionais**

Para realizar uma análise crítica da trajetória das políticas educacionais, enfatizando seus programas ou projetos, considera-se para este estudo o enfoque da teoria da atuação ou da política em ação de Ball, Maguire y Braun (2016), porque:

Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais. É importante destacar desde o princípio que este referencial teórico analítico não é estático, mas dinâmico e flexível (Mainardes, 2006, p. 49).

Na perspectiva proposta a noção do ciclo de políticas permite pesquisar a recontextualização da política que ocorre nas escolas, as quais são sempre complexas porque comprometem leis, diferentes corpos, grupos e indivíduos de contextos diversos. Nesse sentido como referem Ball y Bowe (1992, p. 100).

[...] investigando o contexto significa, portanto, a plotagem de confrontos e desencontros entre discursos conflitantes no trabalho nesses ambientes, [...]. Exige também uma investigação do impacto de questões de ausência ou escassez de pessoal de contingência, personalidades ou capacidades individuais, a localização geográfica e a área de captação.

A teoria da política requer uma clara distinção entre as três facetas políticas: a política proposta, a política de fato e a política em uso, as quais pode-se assim referenciar:



Pir A primeira faceta, a “política proposta”, a variedade de ideologias “oficiais” concorrentes que buscam afetar a política. ‘oficial’ registra o fato de que estamos falando não apenas das intenções do governo e seus conselheiros, e dos corpos quase indicados que foram designados para ‘implementar’ a política, mas também escolas, e outras arenas de políticas onde ‘oficial’ linhas de política emergem. Ideologias conflitantes sinalizam a complexidade dos pronunciamentos “oficiais” e a luta contínua pelo poder que eles refletem e contêm. A “política de fato” chama a nossa atenção para a redação da legislação, circulares e documentos políticos - os textos de política - que estabelecem as regras básicas para a política em uso. Estes fornecem uma forma de política pretendida. No entanto, com todos os seus “espaços”, “silêncios” e contradições, eles permanecem um recurso para os profissionais desenvolverem políticas em uso. Por último, a “política em uso” as práticas e discursos institucionais que emergem das respostas dos praticantes às políticas pretendidas e reais de sua arena, as peculiaridades e particularidades de seu contexto e as percepções das políticas pretendidas e reais de outras arenas (Ball y Bowe, 1992, p. 100).

Como explicitam os autores “essas diferentes facetas da política podem fornecer ‘espaço’ para manobra em todo o ciclo da política, e a pesquisa precisa identificar a natureza e a extensão da resistência, acomodação, subterfúgio e conformidade dentro das escolas e entre os departamentos” (Ball y Bowe, 1992, p. 100).

Assim, o foco da análise de políticas deveria sempre incidir sobre os profissionais que atuam no próprio contexto, a qual, “envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflito e disparidades entre os discursos nessas arenas” (Mainardes, 2006, p. 50).

Nesta comunicação, toma-se os ciclos propostos por Ball y Bowe (1992) os três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática, os quais estão sempre inter-relacionados.

A utilização do ciclo de política envolve uma diversidade de procedimentos para coleta de dados. Por exemplo, o contexto de influência pode ser investigado pela pesquisa bibliográfica, [...]. A análise do contexto da produção de texto pode envolver a análise de textos e documentos, [...]. O contexto da prática envolve uma inserção nas instituições e em espaços onde a política é desenvolvida por meio de observações [...], (Mainardes, 2006, p. 59).

Nesse entendimento, é no contexto de influência que se originam as políticas públicas nas quais os discursos políticos são construídos; são momentos em que os grupos de interesse dispõem de todos os meios para influenciar a concepção dos propósitos políticos e sociais na suposta contribuição para a melhoria da qualidade da educação. Na mesma direção, o contexto de influência guarda relação com o segundo contexto, denominado de contexto da produção de texto.

Embora o contexto de influência esteja geralmente relacionado a interesses pessoais ou de grupos específicos, os discursos e textos políticos estão alinhados com o público-alvo. Nesse sentido, entende-se que os textos políticos representam a política, e geralmente não são coerentes e muito menos claros, já que na maioria das vezes se baseiam em contextos distintos do público-alvo, razão pela qual as intervenções textuais apresentam limitações, tanto materiais como estruturais.

Nessa abordagem, como refere Mainardes (2006) “o contexto da prática pode ser considerado um micro processo político. Neste

contexto, pode-se identificar a existência de um contexto de influência, de um contexto de produção de texto (escrito ou não) e de um contexto da prática” (p. 59). O ciclo de políticas permite-nos examinar fatores macro e micro, bem como as interações entre eles,

Ao passo que o contexto de influência envolve a análise de influências globais/internacionais, nacionais e locais e a articulação entre elas, o contexto da prática exige a análise de como a política é reinterpretada pelos profissionais que atuam no nível micro e ainda a análise das relações de poder, resistências etc. (Mainardes, 2006, p. 60).

Assim, como refere Ball, Maguire y Braun (2016, p. 13) a política “é tomada como textos e ‘coisas’ (legislação e estratégias nacionais), mas também como processos discursivos que são complexamente configurados, contextualmente mediados e institucionalmente prestados”. O sentido da política é feita para os atores educacionais, assim Ball, Maguire y Braun (2016) sinalam: “a política é escrita nos corpos e produz posições específicas dos sujeitos” (p.13). A política, como sinaliza Ball, Maguire y Braun (2016), atua nos processos educativos, envolve processos criativos de interpretação e recontextualização; ou seja, a tradução de textos em ação e as abstrações de ideias políticas em práticas contextualizadas; e esse processo envolve ‘interpretações de interpretações’ (p.14).

Como acima descrito, os grupos de interesse buscam interpretar e materializar as políticas. Nesse sentido, os grupos de interesse buscam por meio da interpretação ou às vezes chamada de ‘interpretação autêntica da política’ como essa política deve ser entendida em relação às demais e dessa forma o texto político se posiciona como um processo político institucional, sendo um vínculo com as linguagens

da política, enquanto a tradução está mais próxima da linguagem da prática.

Para o presente estudo, entende-se que tradução é um processo contínuo de geração de textos institucionais, então colocados em prática, por meio de diversos meios de comunicação, como sinaliza Ball, Maguire y Braun (2016) “a interpretação é sobre a estratégia e a tradução é sobre táticas, mas elas também são por vezes, intimamente entrelaçadas e sobrepostas. Elas trabalham juntas para registrar ou abordar assuntos e inscrever o discurso nas práticas” (p.72).

A complexidade de colocar as políticas em prática requer condições materiais, diversidade de recursos, especialmente em tarefas específicas, em que o contexto da política será desenvolvida e é relevante na execução da política. Nesse sentido, Ball, Maguire y Braun (2016, p. 38) as denominam dimensões contextuais da atuação da política, as quais são mencionadas a seguir,

- Contextos situados (por exemplo: histórias da escola, cenário local, matrículas);
- Culturas profissionais (por exemplo: valores, compromissos e experiências dos professores e gestão nas escolas);
- Contextos materiais (por exemplo: recursos humanos, financeiro, infraestrutura, tecnologia);
- Contextos externos (por exemplo: nível e qualidade de apoio da autoridade local, pressões e expectativas do contexto político mais amplo, como classificações, índices e taxas a serem atingidas, rankings, exigências e responsabilidades legais).

Entende-se que as dimensões contextuais mostram que as políticas se desenvolvem em diversos ambientes como a escola, por exemplo, onde se encontram diversos recursos humanos, materiais e financeiros, na infraestrutura, na história das instituições, no perfil socioeconômico dos alunos, entre outros. Da mesma forma, entende-se que a escola é uma organização homogênea dentro do heterogêneo, assim como as várias culturas, histórias, tradições e valores que nela se tecem. Assim, podem explicar as pressões externas sobre o desempenho da escola, para cumprir determinados objetivos, que são sempre decisivos nas ações que realiza.

Nesse sentido, uma política de âmbito nacional durante sua inserção tem diversas influências dentro do contexto, entendendo que cada escola tem a sua realidade, portanto, como referem Ball, Maguire y Braun (2016) "o contexto inicia e ativa processos de políticas e escolhas que são continuamente construídos e desenvolvidos, tanto de dentro quanto de fora, em relação aos imperativos e às expectativas da política" (p. 42) e, portanto, o contexto pode ser entendido como um fator mediador na implementação das políticas.

Pode-se destacar que a análise das políticas educacionais delineadas por meio da teoria da ação política e das dimensões contextuais é de extrema importância nesta pesquisa, quando posta em prática em diferentes contextos, ou seja, como são recontextualizadas, interpretadas e traduzidas em espaços de formação e instituições escolares.

## **Políticas educacionais de avaliação e *accountability* no Semáforo Escuela Remoto - SER**

A *accountability* em muitos casos é considerado como sinónimo de prestação de contas, mas tem instabilidade semântica pela amplitude plural de significados que assume (Afonso, 2009b). Segundo Schneider (2019) e Afonso (2009b) a “*accountability* tem três dimensões estruturantes: uma de informação, outra de justificação e uma outra de imposição ou sanção” (p.59), e nesse sentido a prestação de contas pode-se entender como a coleta de informações e para as justificações.

Portanto, como refere Afonso (2009b) baseado em Schneider (2019) a prestação de contas é entendida como uma atividade discursiva que envolve diálogo e aprofundamento de debates, e ainda integra a dimensão impositiva, coactiva ou sancionatória a qual está próxima da responsabilização.

Da mesma forma como menciona Afonso (2009b) “talvez possamos ampliar a capacidade heurística de um modelo de *accountability* se acrescentarmos o pilar da avaliação aos pilares da prestação de contas e da responsabilização, estabelecendo então um espaço mais complexo de novas interações e interfaces” (p. 59). Enquanto o pilar da prestação de contas está baseado na dimensão argumentativa, o pilar da responsabilização é o que mais apresenta à imputação, à imposição, acrescentado na suposição autônoma dos atos e reconhecimento do mérito, atribuição de recompensas materiais ou simbólicas, e o pilar da avaliação faz o recolhimento e tratamento dos dados como parte da teoria e metodologia, para emitir juízos de valor.

Afonso (2009b) refere que em alguns casos o pilar da avaliação “pode anteceder a prestação de contas (avaliação ex-ante); pode ocorrer, posteriormente, entre a fase da prestação de contas e a fase da responsabilização (avaliação ex-post)” (p.59); ou também a própria avaliação pode desenvolver-se autonomamente.

Afonso (2009a) sinaliza que a avaliação tem várias funções, como condição para o desenvolvimento de processos de prestação de contas e de responsabilização (*accountability*) e nesse processo “prestação de contas, como ato de justificação e explicação do que é feito, como é feito e porquê é feito, implica, em muitos casos, que se desenvolva alguma forma ou processo de avaliação ou auto-avaliação (mesmo que implícita)” (p.14).

Nessa perspectiva, entendeu-se que o programa Semáforo Escuela Remoto - SER, segundo Afonso (2009a) tem que “desenvolver de forma fundamentada e o mais possível objetiva, de modo a procurar garantir a transparência e o direito à informação em relação à prossecução de políticas, orientações, processos e práticas” (p. 14).

Diante do exposto, nesta seção vamos apresentar como salienta Afonso (2009a) “uma avaliação rigorosa e prudente sob o ponto de vista técnico-metodológico” (p. 14), da análise documental do programa SER, pois tem sua origem no programa Semáforo Escuela - SE, o qual está disponibilizado em uma plataforma online denominada Semaforo Escuela (MINEDU, 2020b). O programa, Semáforo Escuela – SE, propõe,

Desde março de 2015, o Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica (OSEE), através da Unidad de Seguimiento y Evaluación (USE), iniciou o acompanhamento das instituições de ensino Semáforo Escuela. Consiste em visitas não anunciadas de um monitor em qualquer dia de aula nos serviços de educação inicial,

primária e secundária do ensino básico regular (EBR) em todas as regiões do país. Esta instituição será selecionada a partir de uma amostra no nível UGEL (MINEDU, 2019, p. 5 [tradução nossa]).

No programa SE, todos os anos entre abril e novembro a partir do 2015, representantes do Ministério de Educação - MINEDU devidamente identificados visitam as instalações escolares da amostra selecionada de forma inesperada, na qual o inquérito é realizado em nível nacional, para os serviços educacionais do Ensino Básico regular das 26 (vinte e seis) Direções e Gestores Regionais de Educação (DRE / GRE) e 220 (duzentos e vinte) Unidades Gestoras Locais de Educação (UGEL).

O referido programa considerou três aspectos centrais: quais informações coletar, como coletar e como distribuí-las aos usuários; e tem por objetivos centrais: a) fornecer informações atualizadas para que os responsáveis pela tomada de decisões de políticas educacionais para promovam a gestão baseada em evidências; b) melhorar as condições de qualidade educacional e pedagógica do ensino e da aprendizagem; c) manter o compromisso das responsabilidades da gestão com as escolas. Também intenciona:

[...] obter indicadores que permitam fiscalizar a gestão educacional nas instalações escolares ou nos serviços educativos ao longo do ano letivo. Para tal, é necessário recolher informação junto dos serviços educativos de ensino básico, primário e secundário a nível nacional, de forma a saber o seu funcionamento e ajudar, desta forma, a melhorar a cadeia de prestação dos serviços educativos. (MINEDU, 2019, p. 5, [tradução nossa]).

Assim sendo, o programa SE pode ser considerado como segundo Afonso (2009a) “um sistema formal de *accountability*” consiste



em mensurar e codificar padrões de resultados e prever determinadas consequências quando se atingem ou não esses resultados" (p. 19). Dessa forma o programa permite que a Unidade de gestão educacional local (UGEL) e a Direção regional de educação (DRE), implementem ações corretivas em curto prazo para melhorar a prestação do serviço educacional nas escolas de sua área de influência, ao mesmo tempo em que permite ao Ministério da Educação monitorar o desempenho das instâncias descentralizadas do setor educacional no país. A instituição do programa SER foi realizada por meio de várias disposições legais do Estado do Perú, dentre elas:

Resolução Ministerial nº 133-2020- PCM, ordenou algumas ações, com o Decreto Supremo nº 044-2020-PCM declara o Estado de Emergência Nacional por um período de quinze (15) dias corridos, com isolamento social obrigatório (quarentena), devido às graves circunstâncias que afetaram a vida da nação em decorrência do surto de COVID-19, [...].

A Resolução Ministerial nº 160-2020-MINEDU ordenou o início do ano letivo através da implementação da estratégia "Aprendo en casa", a partir de 6 de abril de 2020 como medida do Ministério da Educação para garantir o serviço educativo através da sua prestação à distância em instituições públicas de ensino, do Ensino Básico, em a nível nacional, no âmbito da emergência sanitária para a prevenção e controle da COVID-19; [...] Que, igualmente, com a Resolução Vice-Ministerial nº 097-2020-MINEDU é aprovado o documento normativo denominado "Disposições para Trabalho remoto de professores para assegurar o desenvolvimento do serviço educativo não presencial das instituições e programas de ensino públicos, em a face do surto COVID-19" (MINEDU, 2020d, p. 9 [tradução nossa]).

O programa SER nasceu para ouvir as vozes da comunidade escolar do "Aprendo en Casa", por meio de uma ligação por telefone, na qual os sujeitos da comunidade escolar podem ajudar a fortalecer

a forma como se fornece o serviço educacional remoto em todo o país.

No entanto, o programa SER dentro do sistema escolar poderia dizer que ainda não tem um “sistema de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) bem fundamentado em termos políticos, culturais, éticos, técnico-científicos e educacionais, pode esgotar-se na mera recolha e publicitação de informações [...]” (Afonso, 2009a, p. 18).

As categorias do programa SER 2021, em que esses indicadores estão organizados são detalhadas a seguir: a) estratégia Aprendo en Casa, b) acesso a recursos educacionais, c) comunicação entre atores da comunidade educacional, d) materiais educacionais, e) saúde e bem-estar e f) continuidade escolar e retorno à presença (MINEDU-DIGEGED-SPE-OSEE-USE, 2021).

Quanto a estratégia “Aprendo en Casa”, criada porque o país não estava preparado para uma pandemia global, nem imaginávamos o desafio que implicaria a continuidade da prestação de serviços educacionais em meio a uma crise de saúde, motivo pelo qual o MINEDU implementou-a com o objetivo de,

Art.º 1.- Proporcionar o início do ano letivo através da implementação da estratégia denominada “Aprendo en Casa”, a partir de 6 de abril de 2020 como medida do Ministério da Educação para garantir o serviço educativo através da sua prestação à distância em instituições de ensino públicas do Ensino Básico, a nível nacional, no âmbito da Emergência Sanitária para a Prevenção e Controlo da COVID-19. (MINEDU, 2020c) (tradução nossa).

A estratégia ‘Aprendo en Casa’, busca a médio e a longo prazo complementar as aulas feitas pelos professores em sala de aula, com

foco especial nos estudantes de áreas rurais e remotas para reduzir as desigualdades na aprendizagem. O conteúdo da plataforma, são guias de aprendizagem, áudios, vídeos, apostilas e outros materiais disponíveis por nível e por série, 24 horas por dia, programação semanal de 5 (cinco) dias úteis com atividades diferentes por dia, com proposta de projetos interdisciplinares desenvolvido ao longo de três semanas, sendo mais abrangente para todos os alunos de educação inicial, primária e secundária peruana.

## **Um olhar dos diretores sobre o programa Semáforo Escuela Remoto-SER**

Nesta seção vamos analisar como os sujeitos que participaram do programa SER colocaram essa política em ação, em um processo de interpretação e tradução com o apoio de Ball, Maguire y Braun (2016) e Schneider y Nardi (2019), a partir das percepções dos diretores das escolas que dele participaram.

### ***I – A participação da equipe institucional***

No levantamento do perfil sócioeducacional dos diretores foram consideradas as seguintes variáveis: sexo, idade, formação acadêmica e atuação profissional. Quanto ao sexo seis (6) declararam ser do sexo feminino dois (2) do sexo masculino. Quanto à faixa etária dos diretores das escolas participantes da pesquisa, constatou-se que ela variou de quarenta e seis (46) a sessenta e cinco (65) anos.

A formação acadêmica oito (8) diretores de escolas fizeram o curso de graduação em Licenciatura; sendo que dentre estas duas (2) cursaram a Pós-Graduação em nível de curso de Mestrado.

A atuação dos diretores das escolas investigadas ocorreu como professor da Educação Básica, nos cargos de professor e/ou de diretor. Eles declararam uma atuação profissional variando de no mínimo de sete (7) anos, até um tempo superior a quinze (15) anos, dados que revelam uma experiência significativa como professor da Educação Básica. Quanto à atuação como diretor de escola a variabilidade do tempo em anos está no intervalo de um (1) até mais de quinze (15) anos.

## **II – A priorização do atendimento educacional pelo Programa SER**

Nos depoimentos à primeira questão: Na sua opinião, quais são os aspectos ou áreas da escola que são considerados no programa Escola Semáforo Remoto? fica evidenciada a variabilidade de aspectos apontados nas respostas dos diretores das escolas, conforme evidenciado pelo DSC1.

DSC1: Os aspectos considerados no programa são o atendimento, os instrumentos de gestão e as despesas de manutenção do I.E. (D1). Assiduidade e pontualidade dos alunos e permanência dos funcionários da Instituição de Ensino. Para apoiar o cumprimento dos compromissos de gestão 1, 2 e 3. (D2). Presença de professores, atendimento do Diretor e alunos, material didático, manutenção preventiva, capacitação de professores. (D3). Acesso e utilização dos conteúdos do “Aprendo em casa” Comunicação e acompanhamento pelos professores Materiais Educativos Saúde e bem-estar socioemocional Programa de Alimentação Escolar Qali Warma. (D4) Atendimento de alunos, professores e funcionários, bem como o fornecimento de materiais adequados e o cumprimento de horários que remotamente são mais complicados. (D5) A área de gestão institucional. (D6) Acesso e utilização dos conteúdos de “Aprendo em casa”. Comunicação e acompanhamento de professores. Materiais educativos. Saúde e bem-estar socioemocional. Programa de alimentação escolar Qali Warma

(D7). Verificar diretamente a assiduidade de alunos, professores e gestores, a disponibilização de materiais didáticos, a disponibilização ou equipamentos de serviços básicos e o cumprimento do horário vigente de aulas, formação docente, acompanhamento e acompanhamento docente, entre outros. Em 2020, o Semáforo Escuela Remoto alinhava-se com a estratégia Aprendo en Casa e considerava: Acesso e utilização dos conteúdos do “Aprendo en Casa”. Comunicação e acompanhamento de professores. Materiais educativos. Saúde e bem-estar socioemocional. Programa de alimentação escolar Qali Warma. (D8).

Os depoimentos que integram o DSC 1 revelam como a política foi interpretada, traduzida e modificada no contexto da prática, diante das fragilidades em termos de aspectos ou áreas mencionadas. Os diretores das escolas têm respostas diferentes, o que revela que a atuação da política foi recontextualizada e modificada, segundo as interpretações dos participantes e pode-se supor que nesse sentido os diretores buscaram soluções a partir de seu entendimento, posicionamento que vai ao encontro da argumentação de Ball, Maguire y Braun (2016) de que embora “alguns elaboradores de políticas e alguns educadores procuram receitas, ou pelo menos uma lista de sugestões para táticas práticas ao atuar a política, [...] As escolas precisam e têm de ser capazes de atuar políticas múltiplas e competitivas” (p. 196).

Assim, pode-se estabelecer em relação a *accountability* segundo Schneider y Nardi (2015), “*accountability* é um conceito em transformação, mas cuja significação não fica circunscrita à sua terminologia. Trata-se de uma acepção que, na esfera das políticas administrativas, compreende relações entre controle e poder, justificação, informação, responsabilização e sanção” (p.62).

Na segunda questão: Quais são as ações que surgem na escola para melhorar a aprendizagem com base nos resultados do programa Semáforo Escuela Remoto? novamente há muita variação nos depoimentos dos diretores das escolas, evidenciando a diversidade das ações que surgem para melhoria da aprendizagem como pode ser observado no DSC2:

Assuma novas estratégias para evitar faltas principalmente de alunos, cumpra os objetivos e metas de aprendizagem. (D1) Aplicação de estratégias para promover a permanência, continuidade e retorno ao atendimento educacional dos alunos. Segundo dados e informações da plataforma SAMURAI da UGEL O3 e visitas domiciliares a alunos com apoio de parceiros como DEMUNA e município. (D2) Um plano retenção de alunos é elaborado considerando os aliados estratégicos para a realização das visitas domiciliares. Entrega de pastas de trabalho. Acompanhamento através de ligações, WhatsApp. Estabelecimento de compromissos para atendimento pontual. (D3) As ações que surgem para a melhoria da aprendizagem são: Atendimento regular dos alunos às aulas remotas, professores, gestores, cumprimento dos horários das aulas virtuais. (D4) Socializar os resultados, analisar os dados e desenvolver um plano de ação. (D5) Informar a equipe em uma assembleia para encontrar estratégias e / ou desenvolver projetos para alcançar o aprendizado do aluno. (D6) Socializados e avaliados, para posteriormente criar um Plano de Melhoria da aprendizagem dos alunos com o contributo de toda a comunidade educativa. (D7) Pode-se desenvolver uma série de ações: organizar encontros colegiados, comunidades de aprendizagem, estágios de reforço pedagógico. Por sua vez, os professores podem desenvolver ou desenhar planos de melhoria ou projetos de aprendizagem que proporcionem estratégias motivadoras, conteúdos contextualizados que tornem as suas sessões atrativas e uma avaliação formativa que permita ver o progresso e a melhoria da aprendizagem dos alunos para atingir os objetivos pretendidos. No contexto atual, garantir que os alunos tenham a possibilidade tecnológica de aceder à Estratégia de Aprendo em Casa (D8).

As ações da escola declaradas no DSC2 revelam a preocupação com as condições de aprendizagem dos alunos motivando-os à permanência na escola nesse contexto de ensino remoto e como aponta Ball, Maguire y Braun (2016) “os esforços coletivos na atuação da política de comportamentos por um grande número de atores envolvem a implantação de uma variedade de conhecimentos especializados” (p. 168).

Quanto à terceira questão: Quais são as ações que surgem na escola para melhorar a gestão institucional a partir dos resultados do programa Semáforo Escuela Remoto? Os depoimentos dos diretores das escolas evidenciaram a diversidade de ações que propõem e realizam na gestão da escola para melhorar as condições de aprendizagem, como pode ser verificado no DSC3:

Preparar um plano de melhoria contínua. (D1) Plano de acompanhamento e permanência, os pais são procurados pelo facebook e podem contatá-los, mensagens de texto são deixadas no WhatsApp, ligações são feitas, visitas domiciliares são feitas para alunos que não têm conectividade. (D2) Estratégias de retenção para garantir a permanência e cumprir o segundo compromisso da Gestão Escolar. (D3) Execução do orçamento de manutenção, disponibilização de materiais didáticos; Da mesma forma, começa com uma linha de base em março e metas específicas são estabelecidas a partir do ponto de partida onde está localizado remotamente. (D4) Dentre as ações, considera-se a realização de acompanhamento individualizado às famílias que não estão participando do trabalho remoto, aumento das ferramentas de conexão conforme a necessidade, reuniões colegiadas de trabalho de grupos menores para solução de situações mais específicas que vão surgindo, entre outras. (D5) Propor estratégias para conseguir a permanência dos alunos e / ou desenvolver projetos. (D6) Reuniões permanentes e especificamente em função dos resultados do Programa Semáforo, reunião da equipe gestora com as diferentes comissões para análise dos pontos fortes e fracos, para estabelecer

um Plano de Melhoria da Gestão Institucional. (D7) As constatações dos resultados do Programa Escola Semáforo em alguns dos aspectos permitirão aos gestores adotar medidas corretivas e atender prontamente às necessidades ou problemas da IE; portanto, melhorar a gestão institucional. São também utilizados planos de melhoria, por exemplo, o Plano de Melhoria na frequência dos alunos ao El e, no caso dos professores, cumprimento do horário real das aulas, acompanhamento e acompanhamento do professor, promoção de Boas Práticas, trabalho com os pais, entre outros (D8).

Considerando que o objetivo do projeto Semáforo Escuela Remoto, pode ajudar a fortalecer a forma como se oferta e organiza o serviço educacional remoto em todo o país, essencialmente aos sujeitos da própria escola, da mesma forma percebe-se que ele contribui para a gestão da escola, o que permite inferir que embora a política tenha sido recontextualizada no contexto da prática, devido às condições contextuais das próprias escolas, a diversificação de toda equipe ao transformarem os textos políticos (interpretarem e traduzirem) em diversas situações como refere a sociologia da avaliação. (Programa Semaforo Escuela Remoto, 2021). Dessa forma Ball, Maguire y Braun. (2016, p. 198) mencionam que “as políticas serão abertas a mudanças situadas; elas podem integrar-se em formas mais antigas de trabalho – a história de discursos anteriores – e tornar-se invisíveis ou afirmadas dentro de novas tecnologias e novas formas de fazer a escola”.

A quarta questão: Em sua opinião, o programa Semáforo Escuela Remoto é uma forma de prestação de contas à comunidade educacional. Os diretores das escolas manifestaram conforme o DSC4:

Parcialmente, pois os resultados não são acessíveis a toda a comunidade educacional. (D1) Sim, pois são obtidos resultados qualitativos e comparando-os periodicamente com o mês anterior



e tomando decisões e ações de melhoria (D2). Sim, porque os resultados também são comunicados aos pais (D3). Com efeito, torna-se uma forma de prestação de contas à comunidade educacional sobre o desenvolvimento da gestão da aprendizagem do aluno que é ministrada remotamente na instituição, com a estratégia eu Aprendo em casa (D4). Acho que é uma ferramenta que permite ao Minedu ter estatísticas e nos ajuda como instituição a refletir e propor ações que nos permitam dar respostas educativas para a aprendizagem. Eu entendo que a prestação de contas é recíproca, nós damos informações e o Minedu também nos dá informações e no trabalho remoto é bastante difícil (D5). É uma forma de acompanhar as IEs para garantir o direito do aluno a uma formação mais relevante (D6). Sim, é uma prestação de contas assim que os resultados obtidos são socializados e, então, é promovida a participação da comunidade educacional na elaboração de um Plano de Melhoria dos resultados obtidos (D7). Se o ponto de partida é o cumprimento dos cinco compromissos da gestão escolar, o Programa Semáforo fornecerá informações fundamentais para ver os avanços e as dificuldades da EI e as medidas corretivas tomadas. Nesse sentido, é uma forma de prestação de contas à comunidade educacional (D8).

Os diretores em seu entendimento mencionam que o programa é uma forma de prestação de contas, nesse contexto, de acordo com Schneider y Nardi (2019), o uso da expressão (*accountability*) alcança a “dimensão institucional formal da prestação de contas e da imputação de consequências (positivas ou negativas)”, na qual nos depoimentos fica claro que eles são responsabilizados pela gestão e tudo o que acontece na escola, como apontam Schneider y Nardi (2019, p. 97) “[...] a responsabilização pelos resultados educacionais recai de forma indelével sobre escolas e redes públicas de ensino.”

## Conclusões

A análise dos resultados desta pesquisa a partir da teoria de atuação da política de Ball, Maguire y Braun (2016) evidenciou como as escolas lidaram realmente com as demandas que se apresentavam, ou seja, como ela foi realizada no contexto da prática do ensino remoto. Na sequência dos depoimentos dos diretores a *accountability* em termos de procedimentos observa-se segundo Afonso (2009b) os três pilares, a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, que na medida do possível devem estar integrados, na qual, o programa Semáforo Escuela Remoto, ganha terreno como ferramenta para a implantação de sistemas formais de *accountability* em educação.

Esse achado evidencia como refere Schneider y Nardi (2019) a política de *accountability* na busca pela qualidade educacional, considerando os referenciais estabelecidos pela política atual. Diante dessas referências, é anunciada a política de *accountability* vigente no país, com o objetivo de disseminar os resultados ("accountability fraca").

Mas, tanto nos depoimentos descritos pelos diretores quanto na análise documental, observa-se a *accountability* das escolas como parte do sistema escolar, pois foram reconfiguradas e recontextualizadas pela comunidade escolar para compreender e realizar uma melhoria nas condições de aprendizagem.

Enquanto uma política educacional pública peruana desenvolvida com o propósito fortalecer a forma como se concretiza o serviço educacional remoto em todo o país, pode-se afirmar que o programa Semáforo Escuela Remoto vem possibilitando as escolas

envolvidas continuar processos de *accountability* nos processos de gestão institucional.

No entanto, acredita-se que ainda é necessário aprimorar e dar continuidade das ações, como a ampliação de programas como Semáforo Escuela Remoto, com o fim de viabilizar um melhor atendimento da escola a toda a comunidade escolar.

## Referências

- Afonso, A. (2009a). Nem tudo o que conta em Educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13(13), 13-29. <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/reducacao/article/view/545>
- Afonso, A. (2009b). Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate Iberoamericano. *Sísifo: Revista de Ciências da Educação*, (9), 57-70. <http://sisifo.ie.ulisboa.pt/index.php/sisifo/article/view/148>
- Ball, S.; Maguire, M. y Braun, A. (2016). *Como as escolas fazem as políticas*. Editora UEPG.
- Ball, S. y Bowe, R. (1992). Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, 24(2), 97-115. <https://doi.org/10.1080/0022027920240201>
- Cueto, S.; Dammert, M.; y Miranda, A. (2017). *Accountability in Education in Peru*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259532>
- Lefèvre, F. y Lefèvre, A. (2005). *O discurso do sujeito coletivo: um novo enfoque em pesquisa qualitativa*. Edues.

- Mainardes, J. (2006). Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educ. Soc.*, Campinas, 27(94), 47-69. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003>
- MINEDU (2019). *Semáforo Escuela. Manual del Monitor*. <https://www.minedu.gob.pe/semaforo-escuela/pdf/1-documentos-metodologicos/2019/manual-del-monitor-set-nov-2019.pdf>
- MINEDU (2020a). Programa Aprendo en Casa 2021 [plataforma online]. <https://aprendoencasa.pe/#/>
- MINEDU. (2020b). Programa Semáforo Escuela 2020 [página web]. <http://www.minedu.gob.pe/semaforo-escuela/>
- MINEDU (2021a). Programa Semáforo Escuela Remoto 2021 [plataforma online]. <https://www.minedu.gob.pe/semaforo-escuela/semaforo-escuela-remoto.php>
- MINEDU (2021b). Oficio Múltiple N° 00007-2021-MINEDU/SPE-OSEE-USE, 2021, Actividades de recojo de información Semáforo Remoto 2021. [http://siga.regionamazonas.gob.pe/docs/OFICIO\\_MULTIPLE-00007-2021-MINEDU-SPE-OSEE-USE.pdf](http://siga.regionamazonas.gob.pe/docs/OFICIO_MULTIPLE-00007-2021-MINEDU-SPE-OSEE-USE.pdf)
- Resolución Viceministerial No. 133-2020 – MINEDU Perú (16 de julio de 2020c). MINEDU. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/832274-133-2020-minedu>
- Resolución Ministerial 160-2020 MINEDU Perú (31 de marzo de 2020d). *El Peruano*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/574684/disponen-el-inicio-del-ano-escolar-a-traves-de-la-implementa-resolucion-ministerial-n-160-2020-minedu-1865282-1.pdf>

Schneider, M. y Nardi, E. (2015). Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do estado-avaliador? *ETD – Educ. Temat. Digit*, 17(1), 58-74. <https://doi.org/10.20396/etd.v17i1.8634818>.

Schneider, M. y Nardi, E. (2019) *Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização*. Ed. da Unijuí.



## CAPÍTULO 8

---

# SISTEMAS NACIONAIS DE AVALIAÇÃO EXTERNA: UM ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS DE BRASIL E CHILE

Samantha Garcia Falavinha

Universidade do Oeste de Santa Catarina-Uoesc, Brasil

### Introdução

Nas últimas décadas, com a emergência de um novo modelo internacional de desenvolvimento pautado na transformação produtiva, a educação tem sido alçada à condição de peça fundamental para o desenvolvimento econômico dos países em geral. Desse marco prioritário, que vem conferindo centralidade à educação na agenda política, tem sido recorrente a adoção, pelos governos nacionais, de medidas justificadas pela necessidade de melhorar as condições das aprendizagens dos estudantes, mormente dos da educação básica. Inseridos no bojo das políticas que apregoam a necessidade de controle da qualidade educacional estão os mecanismos nacionais e internacionais de avaliação externa, apontados como medida necessária de gestão dos sistemas públicos de ensino.

Tomando esses mecanismos como propulsores, Organismos Internacionais (OI), detentores de poder e conhecimento, os OI atuam no contexto de influência da produção da política pública educacional, vêm incentivando os governos dos países da Região

a introduzir sistemas nacionais de avaliação baseados em standards de modo a produzir, consoante Barroso (2005) “[...] outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas” (p. 727).

Observada, pois, a existência dessa possibilidade no delineamento de uma política educacional com vistas a criar estratégias menos verticalizadas de regulação e gestão dos serviços públicos (Meireles, 2013), nascida na fase aguda do neoliberalismo da nova direita Neves (2010, p.25), as recomendações desses OI se encaminham na direção de os Estados promoverem outras estratégias de monitoramento da educação pública, menos centralizadas e aparentemente mais duradouras.

No Brasil, com a emergência de políticas educacionais de orientação liberal neoconservadora, diferenciadas experiências no campo da avaliação nacional e internacional têm sido realizadas nas últimas três décadas. Essas experiências, pautadas principalmente na lógica da descentralização, responsabilização e meritocracia, constituem hodiernamente os propósitos da *accountability* no país (Afonso, 2005; Peroni, 2009).

Há que se destacar, no entanto, que o nosso país não foi pioneiro na introdução dessa forma de regulação da educação. No final da década de 1980, quando o país engatinhava na construção de metodologias que visassem à aferição das aprendizagens através de experiências amostrais no seu território, já se consolidavam sistemas de avaliação externa em outros países como, por exemplo, em Cuba desde 1970 e no Chile desde 1988, porém nenhum desses países teve de enfrentar problemas como o Brasil enfrentou, ou seja, nenhum destes países “teve que superar os problemas associados à logística e à coordenação de uma aplicação padronizada em país de tamanho continental como o Brasil” (Brooke, Alves, Oliveira, 2015, p.17).



Não se pode conceber um sistema educacional que não tenha a avaliação como ferramenta preciosa e, nesse sentido, a sua importância, pertinência e utilização são inquestionáveis. No entanto, o que se tem questionado são as finalidades e consequências do modelo em curso no país, que atrela o financiamento da educação aos resultados obtidos por estudantes nas provas e exames estandardizados, com fortes indícios economicistas, desconsiderando outras variáveis igualmente importantes nas condições de melhoria educacional, tais como a formação dos profissionais que atuam na educação, as condições de trabalho nas instituições de ensino e as condições socioeconômicas e culturais dos estudantes.

Essa lógica de um quase mercado a que a educação está submetida hodiernamente tende a uma inversão das prioridades educacionais, em que a centralidade passa a ser a melhoria de índices e rankings que englobam os mais variados aspectos educacionais. A despeito das especificidades que demarcam a realidade político-institucional e econômica dos países, observa-se certa similaridade nos modelos e métodos de avaliação nacional externa em desenvolvimento, o que nos leva a concluir que estes respondem a um perfil internacional de avaliação, implementado e influenciado pelo protagonismo dos OI.

É o caso das avaliações nacionais estandardizadas praticadas em países da América Latina. Atualmente, à exceção da Venezuela, os demais países da América Latina - dezoito deles -, praticam avaliações nacionais estandardizadas em seus países, quinze deles com divulgação interna e externa de resultados.

No tocante à realização desses exames, o Ravela (2008) adverte que "nenhum dos países estabeleceu objetivos claros e ambiciosos" (p.11), muitos "[...] não divulgam os resultados, não desagregam as

notas por aluno, ou não vinculam os resultados às recompensas ou sanções para escolas, professores ou alunos"; e, ainda, "a maioria testa seus alunos, mas não seus professores, e falta-lhes um sistema de informação robusto". Esses dados indicam, para o Ravela (2008), que "existem apenas alguns sistemas de estatísticas nacionais ou regionais que são completos, atualizados e confiáveis" (p.12).

Em referência os países foco, Brasil e Chile, ambos são julgados por importantes marcos históricos e cultura ímpar, memorando a importância de se buscar sobre estes. Com a captura informações dos dois países em sítios e documentos oficiais, entende-se mais profundamente sobre seus aspectos históricos, sociopolíticos e econômicos e, imprescindivelmente, educacionais.

Este trabalho é resultado de um o estudo exploratório, de natureza documental, com revisão de literatura sobre os sistemas de avaliação externa da educação básica do Brasil e Chile. A revisão de literatura e os documentos selecionados possibilitaram a constituição de um marco referencial para análise comparada entre os dois países. Os documentos utilizados na exploração das características da política de avaliação externa praticada na educação básica, em cada um dos países, foram selecionados conforme sua disponibilidade nos sítios dos Ministérios da Educação Brasileiro (MEC) e chileno (MINEDUC).

No que concerne à documentação chilena, foi priorizado o documento *Nuevo Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes*, publicado pelo MINEDUC no ano de 2018.

Para fins de seleção dos documentos brasileiros também foram consideradas as regulamentações disponíveis no sítio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), portarias e decretos que regulamentam o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), considerando o recorte temporal de 2018 a 2020. No

que concerne à documentação chilena, tendo em conta o recorte temporal compreendido entre 1996 e 2018 foram priorizadas análise dos seguintes documentos: Lei n.20.529, intitulada *Sistema Nacional de Aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización*, do Ministerio da Educación de Chile (MINEDUC), publicada em 27 de agosto de 2011; *Nuevo Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes: la evaluación al servicio de los aprendizajes*, emitido pela *Agencia de la calidad de la Educación*, no ano de 2018, com a finalidade de apresentar o novo Sistema Nacional de Avaliação das Aprendizagens.

A análise dos documentos seguiu os pressupostos da análise de conteúdo conforme Bardin (2010), cujo processo de execução encontra-se apoiado em três polos: pré-análise (fase de busca e organização de materiais e formulação dos objetivos); exploração do material (decodificação, decomposição e enumeração das informações); e, por fim, tratamento dos resultados obtidos e interpretação (refinamento dos dados brutos, anteriormente colhidos, organizando-os de forma a facilitar sua contextualização) (Bardin, 2010).

A pesquisa que deu origem ao presente trabalho foi orientada pela abordagem qualitativa. Por meio desta abordagem, foram explorados nos documentos oficiais, selecionados em cada um dos países, os objetivos, as formas de organização e as finalidades a que se destina o sistema de avaliação externa de cada país.

## **Política nacional de avaliação externa da educação básica Brasileira**

As avaliações externas sobre o sistema educacional brasileiro são coordenadas e realizadas Inep, órgão vinculado ao MEC. Criado

no ano de 1937, o Inep atua nas avaliações e exames educacionais da educação básica e superior, na gestão do conhecimento e na realização de estudos e pesquisas educacionais. Desde 1990, desenvolve avaliações externas, com abrangência em larga escala, na educação básica. Várias modalidades de avaliação, com finalidades distintas, foram desenvolvidas ao longo do período para as diferentes faixas etárias e etapas da escolarização básica.

As avaliações realizadas até 2017 estiveram normatizadas em Portarias exaradas pelo MEC, sendo a primeira delas a Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994, que instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O Saeb foi, durante este período, o sistema que orientou a realização de avaliações externas, de largo espectro, na educação básica brasileira e, também, que deu materialidade às políticas nacionais de avaliação da educação básica. Por meio dele, o INEP produziu um conjunto expressivo de adequações e reformulações no modelo de avaliação praticado nesta etapa da escolarização, que teve como inspiração inicial o *Programme for International Student Assessment (Pisa)*.

Na sua criação, o objetivo principal era que o Saeb contribuísse para o desenvolvimento de uma cultura avaliativa voltada à melhoria “dos padrões de qualidade e equidade da educação básica e adequados controles sociais de seus resultados” (Brasil, 1994). Contudo, ao longo do período, objetivos do Saeb foram sendo modificados e ampliados. Não obstante, a finalidade adstrita ao modelo de avaliação permaneceu inalterado, qual seja, a de potencializar as proposituras do Estado Avaliador.

Dentre as reformulações realizadas entre os anos de 1990 a 2017, duas delas tiveram maior impacto no modelo de avaliação externa praticado na educação básica brasileira. A primeira delas,

realizada no ano de 1995, introduziu uma metodologia sofisticada que possibilitou, a partir de então, a construção de uma escala comparável para acompanhamento do progresso adquirido pelo aluno ao longo das avaliações. Esta tecnologia ficou conhecida como a Teoria de Resposta ao Item (TRI).

A segunda reformulação foi realizada no ano de 2005, e consistiu na introdução de avaliações censitárias nos ciclos do Saeb. Com essa alteração, o Saeb passou a ser constituído por dois processos avaliativos, um amostral e, o outro, censitário (Schneider, 2013). Até então, a aplicação dos exames era apenas amostral, dificultando, por esta razão, uma radiografia mais precisa da situação educacional das escolas públicas e privadas de educação básica. A aplicação de avaliações censitárias possibilitou que os resultados obtidos pelos estudantes alcançando assim todas as escolas do território nacional. O foco na escola passou a constituir, então, a principal finalidade do Saeb.

Em 2007, a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), incluiu os resultados do Saeb para o cálculo do indicador de qualidade. De acordo com Schneider e Nardi (2014), o IDEB é considerado,

[...] uma ferramenta inovadora de aferição de resultados educacionais de estados, municípios, redes de ensino e escolas, pretensamente com vistas à melhoria da qualidade na educação básica brasileira. Por possibilitar acompanhamento de metas educacionais por escola, representa um mecanismo de monitoramento do ensino ofertado no país, em um contexto no qual toda a sociedade brasileira é conclamada oficialmente a assumir compromisso com a melhoria da qualidade da educação (p.8).

O indicador permite verificar o quanto as unidades escolares, o município e o estado avançaram nas metas, representando, consoante Nardi e Schneider (2013), “um forte aliado na prestação de contas da qualidade” (p.38). Trata-se, pois, de um importante o mecanismo de monitoramento das aprendizagens para as quais devem estar voltados o planejamento e a execução de ações pela melhoria da qualidade educacional.

Os idealizadores do Ideb, Fernandes e Gremaud (2009), apontam que a criação do índice incorporou três importantes inovações. A primeira delas refere-se ao fato de o Ideb incorporar objetivos de *accountability* ao Saeb. Trata-se, pois, de um indicador que integra à política nacional de avaliação outras formas de regulação que, pela configuração do modelo, passam a focalizar os resultados em detrimento dos processos.

O foco nos resultados introduz um outro estatuto ao modelo tradicional de regulação institucional, compreendendo, conforme destaca Schneider e Nardi (2019), “modos de orientação, de coordenação e de controle dos atores, que são objetivados e institucionalizados, em dispositivos materiais, legais, técnicos, derivados de uma ação pública e de Estado [...]” (p.25). Na educação básica brasileira, tais dispositivos são implantados visando reforçar a imagem de uma administração pública que atua a distância, por meio de ferramentas de *accountability*.

Além da introdução de ferramentas para uma política de *accountability* na educação básica, Fernandes e Gremaud (2009, p.1) anotam que o IDEB representa

a criação de um indicador sintético da qualidade da educação básica, que considera tanto o desempenho dos estudantes em

exames padronizados quanto a progressão desses alunos no sistema." Consideram como uma última inovação o fato de o índice definir metas bianuais nacionais, para as redes de ensino e escolas.

O instrumento elucida, simbolicamente, o quanto as unidades escolares, os municípios e os estados progrediram em relação aos seus objetivos e isso representa importante referência à prestação de contas no que se refere às metas de qualidade sustentadas pela via do índice (Nardi e Schneider, 2014).

No que concerne ao Saeb, este sofreu profundas alterações no ano de 2018, quando foi estabelecida a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica por meio do Decreto Presidencial n. 9.432, de 29 de junho. No referido Decreto, o Saeb passa a fazer parte do conjunto de exames e avaliações que integram a política nacional de avaliação da educação básica. Avaliações antes realizadas de forma dispersa nas diferentes etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) passaram a integrar o sistema de avaliação que inclui, ainda, a possibilidade de avaliação da educação infantil.

Em 2020, o MEC introduziu normas complementares ao Decreto Presidencial de 2018, consideradas necessárias para fazer cumprir a política nacional de avaliação. Dentre as complementações introduzidas, consta a mudanças em relação à temporalidade das avaliações integradas ao Saeb, que passam a ser realizadas anualmente. Os exames, que até então eram realizados a cada dois anos, passam a ser anuais e realizados em colaboração com os sistemas de ensino de todos os entes da federação. O público-alvo dos exames passa a ser caracterizado por todos os alunos de escolas públicas e privadas, localizadas em zonas urbanas e rurais, que

possuam estudantes matriculados na educação básica, em todos os seus respectivos anos e séries (Ministério da Educação Brasil, 2020).

A Portaria n. 458/2020, exarada pelo então Ministro da Educação, Abrahm Weitraub, redefiniu, ainda, os objetivos do Saeb, que passam a ser:

I - Construir uma cultura avaliativa, ao oferecer à sociedade, de forma transparente, informações sobre o processo de ensino-aprendizagem em cada escola, comparáveis em nível nacional, anualmente e com resultados em tempo hábil, para permitir intervenções pedagógicas de professores e demais integrantes da comunidade escolar;

II - produzir indicadores educacionais para o Brasil, suas regiões, unidades da federação, municípios e instituições escolares, tendo em vista a manutenção da comparabilidade dos dados, permitindo, assim, o incremento de séries históricas;

III - avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação praticada no País em seus diversos níveis governamentais;

IV - subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas em educação baseadas em evidências, com vistas ao desenvolvimento social e econômico do Brasil; e

V - desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, por meio de intercâmbio entre instituições de ensino e pesquisa, bem como de servidores do Inep, docentes e gestores da educação de todos os entes envolvidos (Ministério da Educação Brasil, 2020, p.57).

De caráter censitário, o mecanismo tem como objetivo, ainda, examinar o domínio das competências e das habilidades previstas durante a educação básica e orienta-se, no tocante as dimensões de qualidade, pelos aspectos referentes ao atendimento escolar; ensino e aprendizagem; investimento; profissionais da educação; gestão; equidade; e cidadania, direitos humanos e valores (Ministério da Educação Brasil, 2020).



Tanto no Decreto de 2018 como na Portaria de 2020, o Saeb é concebido como um sistema de avaliação externa em larga escala “composto por um conjunto de instrumentos que permite a produção e a disseminação de evidências, estatísticas, avaliações e estudos a respeito da qualidade das etapas que compõem a educação básica”, quais sejam, a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio (Ministério da Educação Brasil, 2018, p.56; Ministério da Educação Brasil, 2020, p.1).

Além de reorientar as funções e constituição do Saeb, a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, instituída em 2018, também incorporou outras provas e exames realizados isoladamente a estudantes da educação básica brasileira. Desde então, constituem também a política nacional de avaliação o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

O Encceja mede as habilidades de jovens e adultos que não concluíram o ensino fundamental ou o ensino médio na idade indicada, pessoas privadas de liberdade ou pessoas que residem no exterior (INEP, 2018). Este mecanismo pode também ser utilizado para fins de certificação de níveis de ensino. Constitui objetivo central do Encceja:

Construir uma referência nacional de educação para jovens e adultos por meio da avaliação de competências, habilidades e saberes adquiridos no processo escolar ou nos processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais, entre outros (Ministério da Educação Brasil, 2018).

Por sua vez, o Enem permite medir o domínio das aptidões e das habilidades aguardadas ao final da educação básica, podendo ser realizado por alunos que estão concluindo ou já concluíram o ensino médio e utilizado como meio de ingresso à educação superior e aos programas governamentais de financiamento ou apoio ao estudante do ensino superior (INEP, 2018).

## **Política nacional de avaliação externa da educação básica do Chile**

Sendo o país um dos pioneiros dentre os países da América Latina a implementar uma cultura educacional avaliadora com objetivo de implantar dispositivos de *accountability* em suas escolas, o Chile possui forte ligação com as ações vinculadas à prestação de contas. As avaliações educacionais externas desenvolvidas, desde 1982, são dirigidas pelo Ministério da Educação (MINEDUC), que atua em conjunto com a Agência de Qualidade da Educação.

A Agência de Qualidade da Educação chilena foi criada em 2011, por meio da Lei n.20.529 do MINIDEC, que instituiu o Sistema da *Aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización* (Ministerio de Educación de Chile, 2011). A Agência atua de forma descentralizada com a função de “orientar o sistema educativo para que este atue no melhoramento da qualidade e equidade de oportunidades educativas, considerando as particularidades dos distintos níveis e modalidades educativas” (Ministerio de Educación Chile, 2011, p. 6). Suas funções consistem, pois, em avaliar, orientar e gerar informações às escolas sobre fatores associados aos resultados.

Um aspecto importante da política de avaliação chilena é a visita às escolas que apresentam desempenho baixo segundo

critérios definidos na Ley n. 20.529/2011. As visitas a estas escolas têm em vista avaliar os avanços na gestão segundo os padrões de desempenho estabelecidos. As visitas a estas escolas incluem orientações e apoio à equipe gestora para o desenvolvimento de ações de melhoria. Visitas a escolas com alto desempenho também estão previstas pelo sistema de avaliação chilena. Estas, contudo, têm por finalidade a sistematização de práticas consideradas significativas no desenvolvimento das aprendizagens dos estudantes e na melhoria institucional, e o compartilhamento dessas práticas com escolas que apresentam baixo desempenho.

Desde sua criação, a Agência vem atuando fortemente na criação de um sistema integrado avaliações de resultados que possam oferecer maiores informações às equipes diretivas das escolas para a tomada de decisões pedagógicas e de gestão. Em 2018, os esforços empreendidos foram traduzidos em um documento intitulado *Nuevo Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes* (Sistema Nacional Evaluación de Aprendizajes, 2018). O novo Sistema de Avaliação articula três componentes: avaliação somativa; avaliação progressiva; e avaliação formativa.

O primeiro componente é representado pela avaliação somativa, constituída por avaliações censitárias e amostrais nacionais, e avaliações internacionais. As avaliações censitárias são realizadas por meio *Sistema de Medición de la Calidad de la educación* (SIMCE), desenvolvimento no país desde 1988 como medida de regulação da qualidade da educação básica e média chilena. Por meio do SIMCE são avaliados os resultados da aprendizagem em linguagem e comunicação, compreensão de leitura e escrita; matemática e ciências naturais; história; geografia e ciências sociais e inglês.

Atualmente são aplicados testes a alunos do 2º, 4º, 6º, 8º ano e ensino médio de todas as escolas públicas do país.

O segundo ingrediente da avaliação somativa é representado por avaliações nacionais amostrais. “Correspondem a avaliações estandardizadas, desenhadas e aplicadas com os mesmos procedimentos que as provas de caráter censitário” (Sistema Nacional Evaluación de Aprendizajes, 2018, p.20). Contudo, conforme informado no documento, essas provas são aplicadas apenas a uma mostra de estudantes, em intervalos que variam entre dois e quatro anos, com a finalidade de monitorar “os avanços de aprendizagem nas áreas consideradas relevantes para a formação dos alunos” (Sistema Nacional Evaluación de Aprendizajes, 2018, p.20). As avaliações amostrais visam, ainda, colher dados sobre tendências de resultado por estabelecimento, grupo socioeconômico, gênero e região geográfica..

O terceiro e último ingrediente da avaliação formativa é representado pelas avaliações internacionais com o objetivo de “comparar os avanços dos estudantes do país com padrões internacionais (Sistema Nacional Evaluación de Aprendizajes, 2018, p.21). No país, são aplicadas diversas provas internacionais em intervalos que variam de três a cinco anos. Entre elas, são destacadas no documento o PIRLS, TIMSS, ERCE, ICCS, ICILS e também o PISA.

O segundo componente do novo Sistema de Avaliação chileno é denominado Avaliação Progressiva. Ela se diferencia da avaliação somativa por ser de caráter voluntário, de aplicação no início, metade e final de cada ano, e uso interno de cada escola. A aplicação é realizada pelos próprios professores que se voluntariam para tal, objetivando acompanhar o progresso anual dos alunos (Ministerio de Educación de Chile Ministerio de Educación de Chile, 2019).

Por fim, o último componente é representado pela Avaliação Formativa, que, segundo o documento, complementa as avaliações Somativa e a Progressiva. Sua aplicação é constante e realizada por professores e alunos com a finalidade de apoiar, de forma contínua, o ensino e a aprendizagem. Conforme destacado no documento, sua essência “[...] se sustenta no uso dos dados para o ensino” (Sistema Nacional Evaluación de Aprendizajes, 2018, p.24).

Porque os resultados das provas, especialmente os que compõem a avaliação somativa, são amplamente divulgados no país, as finalidades do Sistema de Avaliação chileno tornam-se, conforme Bravo (2011, p.192),

[...] poderosos instrumentos de controle das ações escolares, objetivando, desde seu início, ser um instrumento de prestação de contas à comunidade escolar, orientando tomada de decisões relativas a habilidades pedagógicas e gestão, além das políticas públicas no direcionamento de recursos e apoios, selecionando e definindo quais instituições de ensino receberão recursos extras do Estado.

Como é possível constatar, o *Nuevo Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes* contém ingredientes importantes para uma *accountability* que focaliza majoritariamente a prestação de contas e a responsabilização com base nos resultados escolares. A definição de padrões de desempenho e a fiscalização dos resultados por meio de provas nacionais e internacionais censitárias e amostrais (avaliação somativa) reforçam o desenvolvimento de um sistema de avaliação pautado na performatividade dos atores escolares e na competitividade entre instituições de ensino se compartilhamento

de responsabilidades entre as diferentes instâncias da administração pública educacional.

No que toca à *accountability*, embora o Brasil opere ações de prestação de contas e transparência, principalmente pela via do Ideb, elaborando, monitorando e aprimorando as políticas públicas, o Chile adota medidas mais escancaradas no tocante ao uso dos resultados educacionais, não sem razão, já que é apontado como um dos países pioneiros, na América Latina, na implementação de dispositivos de *accountability*. Apesar das especificidades que marca cada um dos sistemas de avaliação, os dois países operam com mecanismos muito similares quanto aos seus objetivos, conforme pode ser visualizado no Quadro 1.

Quadro 1.  
*Mecanismos de avaliação nacional (Brasil e Chile)*

	AVALIAÇÃO	OBJETIVO	OBRIGATORIE- DADE
BRASIL	ENEM	Medir o domínio das aptidões e das habilidades aguardadas para o final da educação básica.	Voluntário
	ENCCEJA	Medir habilidades de jovens e adultos que não concluíram o Ensino Médio e Fundamental. Pode ser utilizado como certificado do Ensino Médio e Fundamental.	Voluntário
	SAEB	Medir a qualidade, equidade e eficiência da educação praticada na educação básica.	Obrigatório

	AVALIAÇÃO		OBJETIVO	OBRIGATORIEDADE
CHILE	AVALIAÇÃO SOMATIVA	SIMCE	Avaliar a qualidade e equidade da educação básica e média.	Obrigatório
		Estudo de Amostra	Monitorar o desempenho da aprendizagem do aluno.	Obrigatório
		Avaliações Internacionais	Monitorar a aprendizagem em comparação a outros países.	Obrigatório
	AVALIAÇÃO PROGRESSIVA		Avaliar o progresso dos alunos na aprendizagem.	Voluntário
	AVALIAÇÃO FORMATIVA		Orientar o processo de ensino e aprendizagem. Obter informações sobre o estado atual da aprendizagem em relação ao objetivo do educando.	Obrigatório

Nota: Documentos do Brasil e Chile (2021)

Como pode ser contemplado, os sistemas de avaliação da educação básica brasileiro e chileno possuem importante similitudes. Além da obrigatoriedade, comum a vários exames aplicados pelos dois países, predomina em ambos o intuito de medir para regular a qualidade do ensino e da aprendizagem, bem como das ações voltadas à gestão das escolas públicas e privadas, à equidade, à eficiência e à eficácia das medidas educacionais.

Estes dois sistemas preservam, contudo, algumas distinções quando analisado o uso dos resultados das provas e dos exames aplicados aos estudantes. No Saeb, os resultados obtidos pelos estudantes são empregados para fins de acompanhamento das proficiências dos estudantes servindo, ainda, como mecanismo para a constituição do Ideb, um indicador que visa traçar metas por

escola, em intervalos de dois anos entre uma e outra, com finalidades comparativas e competitivas.

Por sua vez, o SIMCE, principal sistema de avaliação somativa realizada pelo MINEDUC, mede os resultados obtidos pelos estudantes nas provas nacionais e, com base neles, classifica as escolas por meio de uma escala de desempenho e determina ações de saneamento às consideradas de baixo desempenho. Característica importante do SIMCE é a tentativa de correlacionar os resultados obtidos na avaliação censitária com aspectos ambientais, levando em conta a interferência da esfera social e escolar nas aprendizagens.

Por ter seus resultados amplamente divulgados, tanto o IDEB quanto o SIMCE promovem, além do controle da conduta escolar, o exercício de prestação de contas, fornecendo informações aos diretores das instituições de ensino e aos pais e responsáveis pelos alunos para que possam atuar como agentes de responsabilização junto às escolas.

Já, a política instituída pela via do Saeb, apesar de não oferecer divulgação dos resultados em larga escala, estes são facilmente disponibilizados pelo Inep a quem se interessar. Distinção importante ocorre com o Enem, por ser um mecanismo cujos resultados permitem o acesso à educação superior através de financiamentos e apoio ao estudante.

O Quadro 2 representa a tentativa de uma sistematização das principais distinções que marcam a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica (Brasil) e o *Nuevo Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizaje* (Chile).



Quadro 2.

*Características distintas das políticas de avaliação brasileira e chilena*

Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação BR	Nuevo Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizaje
Institucionalização por Decreto: 2018	Institucionalização por Lei: 2011.
Inclui o conjunto de instrumentos de avaliação e aferição do desempenho dos estudantes nas diferentes etapas da educação básica (Saeb, Encceja e Enem).	Sistema de avaliação constituído por uma variedade de instrumentos e processos baseados em três componentes (avaliação somativa, avaliação progressiva e avaliação formativa).
Política nacional de caráter censitário para a produção de indicadores educacionais, com provas obrigatórias pela via do Saeb e voluntárias pela via do Enem, para acesso ao ensino superior, e o Encceja, para certificação de competências visando à conclusão do ensino fundamental e médio.	Sistema constituído por avaliações censitárias e amostrais, de abrangência nacional, internacional e escolar, realizada pela Agência de Qualidade, por organismos internacionais e pelos professores.

Uma importante dissimilitude entre os sistemas de avaliação de ambos os países se concentra na obrigatoriedade de aplicação das avaliações. No Brasil, dois dos três mecanismos são voluntários e apenas um é obrigatório, este, apenas para escolas públicas, sendo voluntário para particulares. No Chile dois dos três mecanismos são obrigatórios e apenas um, voluntário, sendo aplicado em todas as instituições de ensino para obtenção de informações internas às escolas.

## Considerações finais

A implantação de políticas de avaliação em larga escala compreende uma das atuais estratégias dos Estados-nação, em um contexto global, com o intuito de construir uma visão hegemônica sobre as formas consideradas mais adequadas para promover a regulação e o controle da qualidade educacional. A par dos programas de

avaliação balizados pelo discurso da necessidade de melhoria da qualidade educacional, vimos proliferar, nas últimas décadas, mecanismos e ferramentas de *accountability* escolar embalados pela retórica da autonomia e participação da comunidade na gestão das instituições de ensino.

Dentre os países da América Latina, o Chile, enquanto pioneiro na implantação dessas políticas, vem servindo de modelo educacional para muitos países da Região e referência na construção de um modelo de regulação da educação que combina estratégias de avaliação com ferramentas de *accountability*. As reformulações implementadas pelos governos que se sucederam ao longo dos vinte e dois anos de criação do SIMCE dão mostras da envergadura dessas políticas quanto à capacidade de regular as atividades de gestão, o trabalho docente e os currículos das escolas.

Em face das análises realizadas poder-se-ia afirmar que, mesmo com pontuais diferenças em seus sistemas de avaliação e objetivos, que variam de acordo com suas propostas particulares e realidades de cada país, as políticas de avaliação da educação básica praticadas por Brasil e Chile possuem características que as aproximam, especialmente no tocante às finalidades que as orientam. Contudo, pontuadas as similitudes e divergências, considerando um contexto singular, é importante observar a existência de certa disparidade entre os dois modelos.

O alinhamento das avaliações brasileiras ao objetivo de produção de resultados como forma fundamental de produzir um indicador de medida da qualidade educacional reporta à produção de um parâmetro de desempenho com foco nas escolas, ainda que algumas provas aplicadas sejam voluntárias e não resultem em

indicadores comparáveis no âmbito dos sistemas de ensino, como é o caso do Enceja e do Enem.

Analisado sob este ponto de vista, é possível afirmar que o sistema de avaliação brasileiro tem maior incidência na prestação de contas enquanto, no Chile, predominam mecanismos de avaliação pautados na responsabilização das escolas pelo desempenho educacional dos estudantes. Em síntese, mesmo frente consideráveis semelhanças, compreende-se o sistema chileno possuir um notável desempenho, isto em decorrência de seu entendimento mais abrangente, compreendendo as múltiplas dimensões os diferentes agentes atuantes no processo pedagógico.

Observa-se, a partir dos modelos evidenciados, a relevância de se inserir representações da qualidade, dentro dos sistemas existentes, proporcionando uma análise ampla que inclua múltiplos aspectos, tendo em vista a promoção da efetivação de seus objetivos e compreendendo a importância de se obter resultados expandidos, potencializando o aprimoramento dos Sistemas Educacionais e, conseqüentemente, possibilitando desenvolvimento mais eficaz das instituições escolares.

## Referências

Afonso, A. J. (2005). *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. Cortez.

Bardin, L. (2010). *Análise de conteúdo*. Edições70.

- 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>
- Bravo, J. (2011). *SIMCE: pasado, presente y futuro del sistema nacional de evaluación*. Estudios públicos. [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304095739/rev123\\_JBravo.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304095739/rev123_JBravo.pdf)
- Brooke, N.; Alve, S. y Oliveira, K. (Orgs) (2015). *Avaliação da educação básica: experiência brasileira*. Fino Traço Editora
- Decreto N° 9.432-2018, Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica [Ministério da Educação Brasil], (29 de junho de 2018). *Diário Oficial da União*. [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28341835/do1-2018-07-02-decreto-n-9-432-de-29-de-junho-de-2018-28341831](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28341835/do1-2018-07-02-decreto-n-9-432-de-29-de-junho-de-2018-28341831)
- Fernandes, R. y Gremaud, A. (2009). Qualidade da educação: Avaliação, indicadores e metas. Em *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Elsevier. [https://www.researchgate.net/profile/Amaury-Gremaud/publication/237657219\\_Qualidade\\_da\\_Educacao\\_Avaliacao\\_indicadores\\_e\\_metas/links/543fdd9f0cf21227a11b9657/Qualidade-da-Educacao-Avaliacao-indicadores-e-metas.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Amaury-Gremaud/publication/237657219_Qualidade_da_Educacao_Avaliacao_indicadores_e_metas/links/543fdd9f0cf21227a11b9657/Qualidade-da-Educacao-Avaliacao-indicadores-e-metas.pdf)
- Ley 20529. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización [Ministerio de Educación de Chile], (11 de agosto, 2011). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1028635yidParte>
- Meirelles, H. L. (2013). *Direito administrativo brasileiro*. Malheiros.

Portaria nº 458-2020, Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica [Ministério da Educação Brasil], (5 de maio de 2020). *Diário Oficial da União*. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-458-de-5-de-maio-de-2020-255378342>

Ministerio de Educación de Chile (2008). *Marco Para La Buena Enseñanza*. Santiago: MINEDU. <https://www.cpeip.cl/wp-content/uploads/2019/01/Marco-buena-ensenanza.pdf>

Ministerio de Educación de Chile (1995). *Ley 19410, de 02 de septiembre de 1995*. Modifica la Ley nº 19.070, sobre estatuto de profesionales de la educación, el decreto con fuerza de Ley nº 5 de 1993, del Ministerio de Educación, sobre subvenciones a establecimientos educacionales. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ministério da Educação. [https://sned.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/123/2020/02/LEY-19410\\_02-SEP-1995.pdf](https://sned.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/123/2020/02/LEY-19410_02-SEP-1995.pdf)

Sistema Nacional Evaluación de Aprendizajes (2018). *Nuevo Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes. La evaluación al servicio de los aprendizajes*. Agencia de Calidad de la Educación. [http://archivos.agenciaeducacion.cl/Sistema\\_Nacional\\_de\\_Evaluacion\\_17abr.pdf](http://archivos.agenciaeducacion.cl/Sistema_Nacional_de_Evaluacion_17abr.pdf)

Nardi, E. L. y Schneider, M. P. (2014). O IDEB e a construção de um modelo de accountability na educação brasileira. *Revista Portuguesa de Educação*, 27(1), 7-28. <https://doi.org/10.21814/rpe.4295>.

Nardi, E. L. y Schneider, M. P. (2013). O Potencial do IDEB como estratégia de accountability da qualidade da educação básica. *RBPAE*, 29(1), 38. <https://doi.org/10.21573/vol29n12013.42819>.

Nardi, E. L. y Schneider, M. P. (2018). O IDEB e as prioridades no planejamento educacional: ações para qual qualidade? *Revista de Educação PUC-Campinas*, 23(1), 54-64. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v23n1a3933>

Neves, L.M.W. (2010). *Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil*. Xamã.

Peroni, V. (2009). Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. *RBPAE*, 25(2). <https://doi.org/10.21573/vol25n22009.19498>

Ravela, P. (2008). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. Serie Documentos No. 40. PREAL

## CAPÍTULO 9

---

# ARTICULACIÓN DE LA EVALUACIÓN FORMATIVA DEL PROFESOR EN EL AULA Y LA PRUEBA SABER LENGUAJE 5°

Anatilde Ortiz-Bernal

José Emilio Díaz- Ballén

Universidad Pedagógica Nacional, Colombia

### Introducción

El proyecto de investigación está adscrito en la Maestría de Educación en el énfasis de Evaluación y Gestión, Grupo “Evaluándonos”, titulado: “La Evaluación del Profesor en el aula en los grados 4° y 5° y la comprensión de la Prueba Saber Lenguaje 5°: Entre la perspectiva de la medición y la evaluación formativa. Estudio de Caso en el Colegio San Carlos I.E.D”. El propósito central es caracterizar desde la visión dicotómica de la evaluación formativa y la evaluación sumativa cómo es guiado el aprendizaje de los estudiantes para proporcionar espacios que mejoren la práctica evaluativa en el aula.

Teniendo en cuenta el análisis histórico comparativo 2018 del Colegio San Carlos IED, que presenta los resultados 2014-2017 de las Pruebas Saber Lenguaje 5° se visibiliza que no fueron tan significativos en relación con el promedio de la Entidad Territorial Certificada y del país en general. Por tanto, se considera que puede haber una posible desafilación de los estudiantes y profesores por el desempeño de las pruebas, una probable inmediatez en la formulación de planes de

mejora y falta de continuidad y seguimiento de estos o predominio de un currículo tradicional. Así pues, se considera importante indagar acerca de cuáles pueden ser los factores que están originando estos resultados. En relación con esto, se hallaron en los antecedentes aportes desde diferentes estudios los cuales mencionan, por un lado, la importancia de hacer de la evaluación un proceso permanente de análisis y reflexión en la búsqueda de formar sujetos críticos y autónomos, partícipes de su propio proceso. Por otro lado, se encontró que la evaluación sumativa se posiciona dentro del sistema educativo como mecanismo de medición de eficiencia y eficacia en respuesta a las políticas de globalización en educación.

El desarrollo de esta investigación se fundamentó en la pregunta ¿Qué posibilidades y limitaciones surgen entre la práctica de evaluación que implementan los profesores en el aula en los Grados 4º y 5º de Educación Básica Primaria y la comprensión de la Prueba Saber Lenguaje 5º? Asimismo, para abordar la investigación se plantearon cuatro objetivos específicos a saber; reconstruir una base teórica de las políticas de evaluación a nivel internacional, nacional y local que permitan comprender el predominio de la evaluación como medición en el marco de la Calidad de la Educación; caracterizar las prácticas de evaluación en Lenguaje de los profesores de los Grados 4º y 5º en la Educación Básica Primaria a fin de hallar vínculos con la Prueba Saber 5º Lenguaje; sistematizar e interpretar los saberes y experiencias de los profesores de Lenguaje en los grados 4º y 5º de Educación Básica Primaria en relación con la evaluación como práctica formativa en el aula y la evaluación como medición; y proponer unos lineamientos pedagógicos con el fin de hallar nuevos sentidos y fortalecer la práctica evaluativa en el aula, en la perspectiva de las pedagogías críticas.



Encarar estos objetivos específicos dio lugar a las siguientes preguntas orientadoras: ¿Cuáles son las políticas de evaluación asociadas con la Calidad de la Educación, que sustentan el predominio de la evaluación como medición?, ¿Qué, cómo y para qué evalúan los profesores de Educación Básica Primaria en el área de Lenguaje en los grados 4º y 5º y cuál es la relación con los saberes y experiencias de la Prueba Saber Lenguaje 5º?, ¿Qué aspectos diferencian la evaluación, como práctica formativa en el aula y la evaluación como medición, que realizan los profesores de Lenguaje en los grados 4º y 5º de la Educación Básica Primaria? y ¿Cómo contribuir al fortalecimiento de las prácticas de evaluación formativa del profesor en el aula en la Educación Básica Primaria?

## **Fundamentación teórica de la indagación**

La educación es considerada, un factor imprescindible en el desarrollo de cada país; por esto, Organismos Internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial (BM) centran la atención en indicar cuáles han de ser las acciones que cada país necesita emprender para que esta sea de calidad. Sin embargo, dichos Organismos para determinar el nivel de *Calidad de la Educación* en el que encuentra cada país utilizan, como único dispositivo legitimado, los resultados de las pruebas estandarizadas y es a partir de ellos que elaboran los informes y las recomendaciones.

Según lo anterior, la *Calidad de la Educación*, desde la mirada de las políticas educativas, está instaurada en la evaluación como un mecanismo de *accountability*, en el que los propósitos se encaminan a responder a exigencias de políticas de medición

nacionales e internacionales. Esto conduce a que se direccionen las acciones educativas a la búsqueda de lograr altos desempeños en los resultados, dado que estos son usados jerárquicamente para establecer comparaciones y presentar *rankings*.

Como se mencionó, la *Calidad de la Educación* de un país es definida por los resultados en las pruebas estandarizadas en las cuales ha participado tanto a nivel nacional como internacional; por lo cual, en las últimas décadas se ha venido incrementando la aplicación de dichas evaluaciones para, a partir de ellas establecer el progreso de los estudiantes. Es así, como Organismos Internacionales como la OCDE demandan que, por medio de las evaluaciones estandarizadas, se establezca un mecanismo de medición que dé cuenta del nivel de calidad en el sistema educativo. De modo que hay predominio de la cultura de la evaluación y de los test (estudiar para el examen) para medir y otorgar premios o sanciones. McLaren y Huerta (2010) citados por Moreno (2016), dicen que:

Las políticas educativas actuales están basadas en más control y procedimientos burocráticos que presionan a docentes y alumnos a través de rígidos sistemas de evaluación cuantitativa, que confunden la rendición de cuentas con calificaciones obtenidas en las pruebas estandarizadas. Por lo tanto, en este contexto histórico capitalista neoliberal, es fácil considerar la evaluación de manera instrumentalista (p. 296).

Al respecto la OCDE (2016) menciona que en Colombia los profesores utilizan las evaluaciones desde lo sumativo y “raras veces son utilizadas con un enfoque formativo, como una herramienta para mejorar las prácticas pedagógicas en las escuelas y colegios, y atender las necesidades de aprendizaje de cada estudiante desde

temprano" (p. 169). Sin embargo, aunque este Organismo reconoce que en Colombia se han implementado estrategias de calidad en cuanto a capacitación docente, cobertura escolar, inclusión, entre otras; los informes de calidad están directamente relacionados con los resultados en las pruebas estandarizadas del país. Asimismo, el Banco Mundial (2009) expresa que "se debe fortalecer el sistema de evaluación nacional que permita hacer comparaciones, establecer responsabilidades, mejorar la calidad de la educación y la *rendición de cuentas*" (p.86).

No obstante, dentro del aula se valoran otros aspectos que no son fáciles de medir con un sistema estandarizado de evaluación y que hacen parte de la formación integral del estudiante. Dichos aspectos tienen que ver con "los valores, fines y metas que privilegian el fomento de la solidaridad, el sentido de la justicia, la tolerancia, la sana convivencia y los hábitos de mejoramiento y superación personal, el desarrollo de un razonable equilibrio físico y mental" (Jaramillo, 2004, p.95). Por tanto, para determinar la *Calidad de la Educación*, además, de centrarse en los resultados de las pruebas, es pertinente hacer una mirada al contexto escolar, que es donde se fundamentan las acciones que hacen de los estudiantes seres autocríticos, capaces de participar y contribuir en la construcción de su proceso de formación con la orientación del profesor.

Ahora bien, la calidad es definida por la OCDE (1995) como aquella que "asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equipararles para la vida adulta" citado por (Beresaluce, 2008, p. 121). Se comprende así, que la calidad se asocia con el desarrollo integral de los estudiantes, de tal manera que al culminar la etapa escolar puedan lograr un buen desempeño en la sociedad. Este

concepto, presenta la calidad como una formación integral, que garantiza que el estudiante puede desempeñarse exitosamente al terminar su etapa de preparación. Sin embargo, los resultados en las pruebas estandarizadas son la base para establecer la calidad de un sistema educativo. Por tanto, se halla una ambivalencia entre los planteamientos teóricos y la manera cómo se valora la *Calidad de la Educación*.

Como puede verse, para el BM los resultados de las pruebas estandarizadas, tanto a nivel nacional como internacional, son los principales indicadores de la *Calidad de la Educación*. No obstante, Barrenechea (2010) expone que obtener buenos puntajes en las pruebas escritas, no necesariamente garantiza un excelente desempeño profesional del estudiante (p.17). Es importante advertir, que antes que aplicar un número determinado de evaluaciones, es conveniente hacer un análisis detallado y retroalimentación de cada una al interior de las instituciones educativas, dando a conocer los resultados oportunamente. Dado que, se está limitando la evaluación solo a los estudiantes desde los resultados y es necesario hacer una triangulación en la que participen y aporten los padres de familia, administrativos y profesores (Fernández, Alcaraz y Sola, 2017).

Con lo mencionado, puede entenderse que la *Calidad de la Educación* va más allá de los resultados en las evaluaciones estandarizadas, es aquella que proporciona un sinnúmero de herramientas útiles al estudiante para que cuente con los elementos necesarios en la toma de decisiones. Al respecto Freire (2005) expone que “La educación se rehace constantemente en la praxis, para ser tiene que estar siendo” (p.97). Por consiguiente, es en la práctica en el aula que el estudiante participa en la construcción de su propio aprendizaje, dando a su formación un sentido crítico en el que

descubre e interpreta la realidad de manera permanente; dado que la educación no es un proceso cerrado, sino que admite reinventarse continuamente.

Por lo tanto, además de centrar la atención en los resultados en las pruebas, es necesario incluir una revisión y análisis de las condiciones en las cuales el profesor desarrolla su práctica: carga académica, número de estudiantes por aula, ritmos de aprendizaje, interacción social, condiciones de inclusión, recursos, entre otras. Esto conlleva un compromiso de todos los actores que participan en el proceso educativo; dado que en Colombia existe un alto porcentaje de desigualdad económica (DANE, 2018, p.26). En consecuencia, disminuir los índices de pobreza y de inequidad resulta una labor esencial para el desarrollo del país. Así pues, es prioridad pensar en una educación que promueva la justicia social, dado que esto mejora la calidad de vida de sus habitantes. Pero “Cómo lograr el acceso a una educación con calidad en Colombia que permita enfrentar las exigencias de nuestras sociedades inmersas en la globalización y la modernización” (Pérez, 2018, p.195). Hallar respuesta a este interrogante requiere pensar en aumentar los esfuerzos por plantear políticas educativas de calidad que promuevan la innovación y participación de sus actores y no solo orientarlas hacia la formación de *capital humano* como el mecanismo que puede hacer frente a las exigencias del mundo globalizado. En relación con esto, Munévar (2017) citado por Pérez (2018) expresa que en el siglo XXI:

Las políticas educativas se orientan a mantener la educación como un derecho social y señalar los estándares de calidad, con el fin de generar procesos de formación del recurso humano que garanticen una mano de obra calificada para las empresas y, así, establecer un crecimiento económico que haga a Colombia competitivo en el mundo (pp. 197-198).

Desde la década de los 90, en Colombia se han venido implementando una serie de estrategias, en búsqueda de la calidad, entre las cuales se pueden mencionar la participación en evaluaciones de carácter internacional de Estudio de Tendencias Internacionales en Matemáticas y Ciencias (TIMSS) en 1995 y 2007; Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) en el año 2006, 2009, 2012, 2015 y 2018; evaluación de la calidad de la educación realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE): estudio PERCE 1997 (3° y 4° grado), SERCE 2006 (3° y 6° grado), TERCE 2013 (3° y 6° grado) y ERCE 2019. Por otra parte, Colombia ha presentado el Estudio Internacional del Progreso en Competencia Lectora (PIRLS) en 2001, 2011 y 2016 (UNESCO, 2017; MEN, 2010 y 2017), (UNESCO, 2020). Encontrando que, los resultados en el área de lenguaje en las diferentes pruebas en las que ha participado Colombia no son tan representativos. Siendo la comprensión lectora la base para las demás áreas del conocimiento, es importante indagar sobre qué estrategias pueden implementarse para mejorar.

Además de participar en evaluaciones internacionales, Colombia ha implementado otras estrategias para mejorar la calidad en el sistema educativo relacionadas con cobertura, desde el Programa de Alimentación Escolar (PAE), dirigido por el MEN; aborda también, lo relacionado con discapacidad, ha invertido en programas de formación docente, otorgando subsidios en estudios de posgrado, maestría, doctorales y posdoctorales. Igualmente, ha otorgado subsidios e incentivos, con el Proyecto Educativo Rural (PER) y el Programa Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI). Finalmente, se puede mencionar la implementación de la jornada única; (Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2014) en su art. 53 con el

fin de lograr aumentar el tiempo de permanencia en las instituciones educativas (Pérez, 2018).

Otra de las políticas adoptadas desde el año 2015 por el MEN es el día de la *Excelencia Educativa (DÍA E)* en el que cada institución planea acciones para mejorar la calidad a partir del Índice Sintético de la Calidad Educativa (ISCE). Para esto, el desarrollo del *DÍA E* centra la atención en el conocimiento y análisis de los resultados en las pruebas, direccionando las estrategias de mejora hacia elevar los niveles de desempeño. No obstante, como lo menciona Pérez (2014), puede ocasionar que en las instituciones educativas se dé prioridad a familiarizar a los estudiantes con las pruebas mediante simulacros; invirtiendo tiempo y dinero en el adiestramiento y preparación de estudiantes en la resolución de exámenes estandarizados, para que a los colegios les vaya bien en las pruebas, en el momento de realizar la *rendición de cuentas* (p.11). Adicionalmente, Backhof (2018) enuncia que, en el afán de elevar los niveles de desempeño, se corre el riesgo de que los profesores se dediquen a enseñar para la prueba y a los estudiantes aprender a responderla, limitando la enseñanza de contenidos solo a aquellos que son evaluados. Por tanto, es potencialmente peligroso porque puede conducir a corromper la prueba (pp. 10-11). En relación con esto, Barrenechea (2010) citando a Pophan (2004, p.1) dice que:

Los docentes muchas veces deben invertir su tiempo en tareas orientadas a cumplir con los estándares dictados estatalmente, las cuales son muchas veces incompatibles con la instrucción de alta calidad y con su propia realidad áulica; en definitiva, la creatividad cede su espacio para la excesiva preparación de las evaluaciones estandarizadas" (p. 9).

Asimismo, actualmente Colombia, a nivel nacional, por medio del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), tiene implantado un sistema de evaluación de competencias que involucra todos los niveles educativos: evaluación para la educación básica (SABER 3°, 5° y 9°), examen de estado de la educación media: (Saber 11°) y Examen de Calidad de la Educación Superior (SABER PRO antes ECAES). Para la medición de cada una de las pruebas de evaluación mencionadas el MEN ha elaborado unos referentes de calidad como son la Ley General de Educación (MEN, 1994), los lineamientos curriculares en las diferentes áreas (1998), los estándares básicos de competencia (2006), y los derechos básicos de aprendizaje (2015), las matrices de referencia, las mallas curriculares y las orientaciones pedagógicas; todos estos orientados a la evaluación por competencias.

El ICFES, a través de cada una de las pruebas que aplica, presenta los desempeños de los estudiantes en cada una de las instituciones educativas. A partir de ello, puede evidenciarse que la evaluación masiva se convierte en un mecanismo de monitoreo a las instituciones educativas y finalmente termina siendo un dispositivo de *accountability*. Es así como, en la década de los 90 el ICFES comienza a aplicar a los estudiantes que se encuentran cursando los grados 3°, 5° y 9° la Prueba ICFES (Prueba Saber) en las áreas de: lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y competencias ciudadanas; las cuales se continúan realizando. Específicamente la Prueba Saber Lenguaje 5° evalúa la competencia comunicativa lectora y la competencia comunicativa escritora, en los componentes semántico, sintáctico y pragmático (MEN, 2010, p. 30).

En el contexto institucional, el Colegio San Carlos IED cuenta con una comisión de evaluación, la cual se encarga de hacer seguimiento



al cumplimiento del sistema de evaluación regido por el decreto 1290 de 2009. No obstante, los profesores tienen autonomía en el diseño y aplicación de estrategias de evaluación realizando entrega de informes académicos bimestralmente.

En lo expuesto hasta aquí se observa que los resultados en las pruebas estandarizadas tienen un alto nivel de importancia en la determinación de la *Calidad de la Educación*. En consecuencia, la *accountability* escolar como medidor de la calidad ha desplazado el propósito formativo ‘humanizante y emancipador’ de la evaluación en el que, según expresa Borjas (2014):

Los sujetos, tanto evaluadores como evaluados, han de percibir esta práctica como una oportunidad que posibilite una reflexión crítica que aporta elementos para la toma de decisiones hacia el mejoramiento continuo, al tiempo que permite identificar las limitaciones, las fortalezas, potenciar las capacidades, y se convierte en la base de motivación continua hacia la autosuperación de los que participan en esta. La evaluación concebida desde la humanización antepone la formación personal y social ante la medición exclusiva de la eficiencia o del rendimiento académico (p.38).

Dedicar más tiempo a la preparación para rendir en los exámenes o *test*, reduce los niveles de reflexión acerca del proceso de enseñanza y aprendizaje en profesores y estudiantes. por otra parte, Freire (2002) enuncia que esto conlleva a “evaluar para castigar y no para mejorar la acción de los sujetos, generalmente se evalúa al maestro y no a su práctica; se da poca importancia al contexto, se coloca la evaluación mecánicamente al final del proceso” (p.31). Desconociendo así la diversidad en los ritmos de aprendizaje y

contextos de los estudiantes; aspectos que no son evidenciables con la resolución de una prueba escrita.

La evaluación, adquiere la connotación *Accountability* a partir de 1957, orientándose hacia la eficacia desde la supervisión y el control no solo de los estudiantes, sino también de los programas y maestros (Tamayo, Niño y Cardoso, 2017, pp.18-19). Esto demuestra que, desde sus comienzos, la evaluación adquirió una significación de medición la cual predomina hasta el día de hoy. Sin embargo, para decidir qué, cómo y para qué evaluar es necesaria la participación de los sujetos involucrados; que profesores y estudiantes reconozcan la evaluación como el elemento que les permite identificar lo que pueden aprender y ser capaces de hacer. En suma, hacer de la evaluación una experiencia *para* el aprendizaje (Moreno, 2016, p.25). Una experiencia significativa en la que el estudiante identifique fortalezas, limitaciones y aspectos a mejorar (López, 2013, p.16).

Las diferentes concepciones alrededor de las competencias evidencian por un lado que están orientadas hacia el desarrollo de habilidades que respondan a las necesidades contextuales e intereses de los estudiantes y por otro lado a un aprendizaje mecánico en el que el estudiante desarrolla habilidades para seguir instrucciones de manera eficiente, sin que implique necesariamente la reflexión y la transformación. No obstante, prevalece más el concepto de competencias como la adquisición de estándares básicos de conocimiento y habilidades para un *Saber Hacer* técnico al servicio del sector productivo (ICFES, 2014).

Al respecto, Moreno (2016) enuncia que existen dos perspectivas en la concepción de las competencias: desde un enfoque conductista y reduccionista en el que el trabajador es entrenado para dar el máximo rendimiento en su desempeño, es decir aprender a *hacer*

eficientemente, seguir instrucciones; aquí no es necesario que el sujeto tome decisiones o sea crítico; y desde un enfoque socio constructivista del aprendizaje en el que el sujeto está continuamente aprendiendo, de acuerdo al contexto, porque este le permite identificar cuál es la mejor solución a la dificultad que se le presenta (p.242).

Por un lado, la perspectiva formativa involucra al estudiante en su proceso educativo, puede identificar cuáles son los conocimientos adquiridos, en qué nivel se encuentra y qué le hace falta aprender. Esta evaluación, es continua y sistemática, emplea procedimientos informales, se emplea todo el tiempo, permite la retroalimentación y está diseñada según los intereses del estudiante (Moreno, 2016, p. 92). Por tanto, se requiere una evaluación que valore aquellos logros escolares que se quedan fuera de las evaluaciones estandarizadas y que tienen que ver con lo mencionado por Gutiérrez (2017):

¿Cómo se mide el cuidado de la infancia y la adolescencia realizado por los docentes? ¿Cómo se miden las experiencias significativas que posibilitan a los niños/as y jóvenes sentirse parte de la escuela, la sociedad y el mundo? ¿Cómo se miden las relaciones pedagógicas que han posibilitado en estos años a miles de estudiantes volver a la escuela o mantenerse en ella, asumiéndose como sujetos de derecho, con plenas capacidades de aprender? (p. 8).

Por otra lado, la evaluación sumativa se caracteriza por emitir la valoración de un proceso concluido, mide el éxito o el fracaso, dice cuánto ha aprendido el estudiante determinando niveles de rendimiento, sirve para seleccionar y jerarquizar los estudiantes según los resultados obtenidos y generalmente se aplica una vez al año (Moreno, 2016, p. 92). No obstante, la evaluación sumativa puede usarse como un indicador para retomar los conocimientos en los que

el resultado no sea el esperado. Por tanto, no se trata de descartar una de estas evaluaciones sino de hacer de ellas un complemento. Moreno (2016) manifiesta que:

La evaluación no se puede abolir, pero sí se puede reformar, sólo que hay que tener claro el sentido y la dirección del cambio, sino se corre el riesgo de perder el rumbo, y caer en prácticas educativas (y evaluativas) rutinarias y carentes de sentido (p. 300).

De igual modo, Álvarez (2005) expresa que, evaluar es un proceso necesario porque es importante estar seguros de que lo que se realiza se encamina hacia la dirección correcta; enuncia que la evaluación debe estar al servicio de la educación, el currículo y el conocimiento y no ser orientada hacia la presión del examen porque desfigura el currículo, orientándolo hacia la medición y el poder del control (p.34). En definitiva, puede hacer de las dos perspectivas de evaluación un complemento.

Para ello, Ortega, López y Tamayo (2013) exponen que el profesor tiene el compromiso de orientar sus prácticas pedagógicas hacia una "construcción dialógica, realismo esperanzado, un humanismo crítico, prácticas emancipatorias y la reinención como la posibilidad de soñar este y otros mundos desde la esperanza que propende por la constitución de vínculos sociales solidarios" (p.28). Prácticas donde la evaluación sea significativa para los estudiantes y no les genere angustias; como enuncia Freire (2002), que permitan hablar a y con los estudiantes de forma positiva y democrática, que contribuya a la formación de ciudadanos responsables y críticos (p.109).

## Metodología

Los posicionamientos epistemológicos que permean el trabajo de investigación son las pedagogías críticas especialmente desde los postulados del autor Paulo Freire (1997) quién expone que “la educación verdadera es praxis, reflexión y acción del hombre sobre el mundo para transformarlo” (p.7). Permitiendo analizar y comprender la realidad dentro de las aulas, a partir de las diferentes posturas de los profesores sobre sus prácticas de evaluación. El diseño de investigación es de corte cualitativo, orientado desde el paradigma interpretativo, lo cual ofrece la oportunidad de particularizar, porque busca comprender y hacer el caso individual (Kuhn, 1971; Vasilachis, 2006).

El punto de partida del ejercicio de investigación es el de comprender y analizar los desempeños en los resultados de la Prueba Saber Lenguaje 5° y adquiere mayor significación al interrelacionarlos con la comprensión que tienen algunos profesores de dicha prueba y la relación de esta con su práctica de evaluación en el aula. Para ello, se utilizó como estrategia de investigación el estudio de caso, el cual es definido por Stake (1998) como “el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (p.11).

La investigación se realiza en el Colegio San Carlos IED, con la participación de los profesores directores de grupo de Grados 4° y 5° de Educación Básica Primaria, y de algunos integrantes del Proyecto Prueba Saber, San Carlos IED. Este proyecto está conformado por profesores de distintas asignaturas, por un coordinador y por un profesor de estudiantes sordos, el cual tiene como propósito de identificar y formular estrategias pedagógicas en busca de mejora

en los desempeños académicos del colegio. Es preciso señalar, que el enfoque pedagógico de la institución está fundamentado en el modelo constructivista y orientado en los principios de la teoría de aprendizaje propuestos por David Ausubel, lo cual permite desde la indagación permanente, fortalecer el sistema de evaluación del profesor y de la Institución. La investigación se desarrolla en tres fases: La Fase I de planeación, en la cual se hizo la formulación del problema, construcción del marco teórico y el diseño cualitativo de investigación. Fase II de trabajo de campo; en esta fase se realizó la recolección de datos y la emisión y análisis de resultado. Finalmente, la Fase III de informe final, donde se exponen las conclusiones y la propuesta de investigación.

Considerando que la postura epistemológica, la manera como se recoge la información y la interpretación que se hace de los datos es la que define el carácter de la investigación y no la técnica de recolección de información (Páramo, 2008), para abordar el problema de investigación se consideraron como técnicas e instrumentos de recolección de información: el Análisis Documental de las prácticas evaluativas, desde las actividades de evaluación de lenguaje de estudiantes de grados 4° y 5° de Educación Básica Primaria; atendiendo a los planteamientos de Toro y Parra (2006) y Hernández, Fernández y Baptista (2014) para hacer una revisión sistemática y contextualizada del material recolectado.

Igualmente, se aplicó Cuestionario Semiestructurado y Grupo de Discusión 01 a los profesores directores de grados 4° y 5°; y Grupo de Discusión 02 a integrantes del Proyecto Prueba Saber, en el que se dio a conocer los hallazgos obtenidos, en el desarrollo del marco ético de la investigación, para sistematizar sus aportes y usarlos en la formulación y construcción de la propuesta de investigación con

el propósito de fortalecer la práctica evaluativa del profesor en la Educación Básica Primaria. Lo cual ofrece la oportunidad de indagar cómo algunos profesores interpretan y usan los resultados de la Prueba Saber Lenguaje 5° en relación con las prácticas de evaluación en el aula. Dado que esta técnica, favorece la recolección específica en cuanto intereses, expectativas, supuestos, creencias, opiniones o posturas ideológicas por parte de un grupo de personas de la comunidad educativa (Diez, 2006, p.100)

## **Resultados, discusión y conclusiones**

Con la información recolectada, se procedió a hacer la correspondiente interpretación de los hallazgos. Porque, es a partir del análisis y la comprensión de los datos que cobra sentido con la contrastación teórica, práctica, metodológica y epistemológica (Paramo, 2008). Para el análisis de la información se toma en consideración la propuesta de Eisner (1998) de las dimensiones de la *crítica educativa: descripción*, para hacer vívidas las cualidades y experiencias que hacen significativa la investigación; *interpretación*, para exponer, desvelar, explicar las prácticas en contexto; *evaluación*, en la que se establecen criterios de juicio para valorar la situación investigada, y *tematización* en la que se identifican los rasgos comunes esenciales o cualidades dominantes de la problemática estudiada.

Para la validación de las fuentes de evidencia de la investigación se realiza desde la *corroboración estructural* propuesta por Eisner (1998, p.132) como método que permite triangular múltiples fuentes de evidencia o la recurrencia de instancias para apoyar o contradecir una situación, para promover la confianza y credibilidad de esta. Estas tematizaciones, como hallazgos de la investigación, están fundamentadas metodológicamente en los instrumentos empleados

para la recolección de información, principalmente en los Grupos de Discusión, permitiendo realizar un acercamiento a las comprensiones y a las prácticas de evaluación en el aula.

La *Calidad de la Educación* desde las políticas educativas tiene que ver con los resultados que los países e instituciones escolares obtienen en las pruebas estandarizadas; la evaluación es incluida como dispositivo de *accountability* escolar que facilita la elaboración de informes y recomendaciones, además de la emisión de *rankings* de los sistemas educativos a nivel nacional e internacional. Para el profesor la *Calidad de la Educación* en relación con sus prácticas de evaluación en el aula tiene que ver con la información valiosa que puede obtener para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje. Por tanto, la evaluación es un referente de calidad para el profesor cuando esta le permite identificar los avances de los estudiantes y reflexionar sobre la pertinencia de su quehacer pedagógico.

Un tema importante al hablar de *Calidad de la Educación* para los profesores es que desde las políticas educativas se aborde la problemática de la desigualdad social; dado que, los estudiantes y las instituciones educativas no cuentan con los mismos recursos para desarrollar los procesos de enseñanza y aprendizaje. Un ejemplo específico de ello es la diferencia en el contexto social, económico y cultural entre instituciones educativas privadas y oficiales.

Otra tendencia en los hallazgos es el uso de la Evaluación desde una perspectiva crítica. La evaluación para los profesores se sustenta en la observación diaria y en el proceso individualizado en atención a la diversidad de población escolar presente en el entorno escolar. Por ello, para los profesores la evaluación es un proceso continuo y reflexivo en el desarrollo de su práctica, lo cual les permite analizar si las estrategias utilizadas son las más adecuadas y se están



logrando las metas de enseñanza propuestas. La evaluación, desde la mirada del profesor como acto reflexivo, la utiliza para cuestionar a diario su práctica, para desde sus saberes y experiencias ir planeando y construyendo un proceso formativo. En consecuencia, aprovechar la evaluación como herramienta pedagógica para modificar constantemente los procesos en el aula en respuesta a las necesidades del entorno escolar.

Sobre el impacto de la evaluación de las pruebas externas estandarizadas desde la medición en el contexto educativo, los hallazgos en las tematizaciones indican que los profesores desde sus prácticas realizan evaluación sumativa, consecuencia de la dinámica establecida en el colegio por exigencias en el sistema de evaluación nacional, en donde es necesario emitir una calificación en un periodo académico basado en una escala de valoración cuantitativa. Sumado a esto, para los profesores resulta más fácil evaluar cuantitativamente, dado que los grupos escolares son muy numerosos y heterogéneos. Conforme a lo dicho, se encuentra que la evaluación con predominio en la medición permea incluso a los profesores de la institución.

No obstante, en su discurso los profesores expresan dar mayor prioridad al proceso de retroalimentación que realizan en el aula, aunque esto no se vea reflejado en el reporte de evaluación. A pesar de que los profesores reconocen que las políticas de *Calidad de la Educación* establecen las pruebas estandarizadas y la entrega de informes académicos institucionales, prefieren aplicar una evaluación con carácter formativo en el aula, argumentando que este tipo de evaluación les permite hacer un seguimiento detallado e individual; mientras que emitir una calificación basada en estándares básicos homogeniza y excluye los casos particulares en ritmos de aprendizaje que siempre están presentes en cada uno de los grupos escolares.

Estas condiciones particulares, son la que llevan a los profesores a realizar un proceso formativo dentro del aula, adecuando las prácticas a las necesidades singulares del estudiante. Para los profesores es poco importante la calificación obtenida en *test* tipo Prueba Saber; por el contrario, tiene en cuenta las necesidades, los intereses, los presaberes y los avances individuales del estudiante. Por tanto, para ellos es importante en el desarrollo de sus prácticas evaluativas promover la coevolución, la autoevaluación y la heteroevaluación; facilitándole al estudiante apropiarse de su proceso de aprendizaje y al profesor, reflexionar de manera crítica sobre los desempeños obtenidos en el desarrollo de su práctica.

Los hallazgos de la investigación indican que los profesores en la educación básica primaria utilizan en el aula una serie de acciones dependiendo las características del grupo escolar con el cual se encuentren trabajando, como son las limitaciones auditivas y necesidades particulares de aprendizaje. El proceso de evaluación del estudiante lo direccionan hacia el esfuerzo e interés para adquirir los aprendizajes, la capacidad para resolver situaciones problemáticas, el comportamiento, el desempeño según objetivos planteados. Como tendencia se halla que la observación es la manera más usada por los profesores para valorar el desempeño de los estudiantes, además de la participación en el desarrollo de diferentes actividades académicas, actividades lúdicas, talleres y actividades que promueven la sana competencia.

Desde la mirada de los participantes, específicamente en el desarrollo de habilidades en lenguaje requiere hacerse de manera transversal en todas las áreas del conocimiento y en todos los niveles escolares. Esto es, promover el desarrollo de la competencia lectora y escritora en cada uno de los grados escolares, y no solo en los niveles

en que el ICFES aplica las evaluaciones estandarizadas. Asimismo, hacer de la lectura un proceso continuo, comprensivo, reflexivo y crítico; para fortalecer los procesos de lectura y escritura en todos los niveles escolares de la educación básica primaria, secundaria y media. Dado que el estudio de la lengua es un eje transversal en el diseño y planeación curricular, se requiere tener una preparación, conocimiento y desarrollo de habilidades comunicativas para la comprensión de todas las demás áreas del conocimiento.

Una tendencia generalizada es la dificultad para articular los resultados de la Prueba Saber Lenguaje a las prácticas de evaluación en el aula. No obstante, los profesores consideran que los resultados de la Prueba Saber Lenguaje 5° pueden servir como diagnóstico e insumos en el fortalecimiento de la práctica evaluativa en el aula, siempre y cuando se den a conocer oportunamente, se interpreten y se trabaje a partir de ellos de manera articulada con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional. Considerando que los resultados, desde la didáctica del profesor pueden usarse como diagnóstico o punto de partida para diseñar acciones de mejora y establecer pautas de trabajo continuo y no solo en el momento cercano a la aplicación de las pruebas.

En cuanto al conocimiento de la implementación de los resultados de la Prueba Saber Lenguaje 5°, se identificó en las prácticas pedagógicas una ejecución por parte de los profesores en sus didácticas de las competencias comunicativa lectora y comunicativa escritora en los componentes sintáctico, pragmático y semántico que son las que evalúa la Prueba. Asimismo, expresan que además de evaluar estas dos competencias es necesario tener en cuenta las habilidades de hablar y escuchar presentes en los Lineamientos de Curriculares Lenguaje porque los prepara de manera integral para la vida.

La corroboración estructural permite referir como temática recurrente, que los profesores en sus prácticas de evaluación usan la estructura de la Prueba Saber Lenguaje, de selección múltiple con única respuesta, dentro de las actividades desarrolladas en el aula. Igualmente, consideran que los resultados de las Pruebas Saber pueden ser útiles en las prácticas en el aula, porque desde su comprensión y análisis pueden identificarse cuáles son las competencias que requieren fortalecerse en lenguaje y diseñar estrategias de mejora para el siguiente año escolar.

En relación con el uso de las pruebas, aunque no es la esencia de la evaluación en el colegio, se han venido realizando simulacros desde la base de datos de las cartillas del ICFES que han llevado a comenzar a identificar algunos factores que inciden en el resultado. Se plantea desde las voces de los profesores aprender a analizar con los diferentes grupos de estudiantes el tipo de pregunta y la intencionalidad de estas, basados en las competencias que evalúa cada área. Es decir, además de dar a conocer las puntuaciones en la prueba y conceder un valor en los informes académicos de estos simulacros, analizar y hacer retroalimentación oportuna de dichos resultados con los estudiantes, además de capacitar a los profesores en aprender a interpretar las pruebas y diseñar preguntas de este tipo.

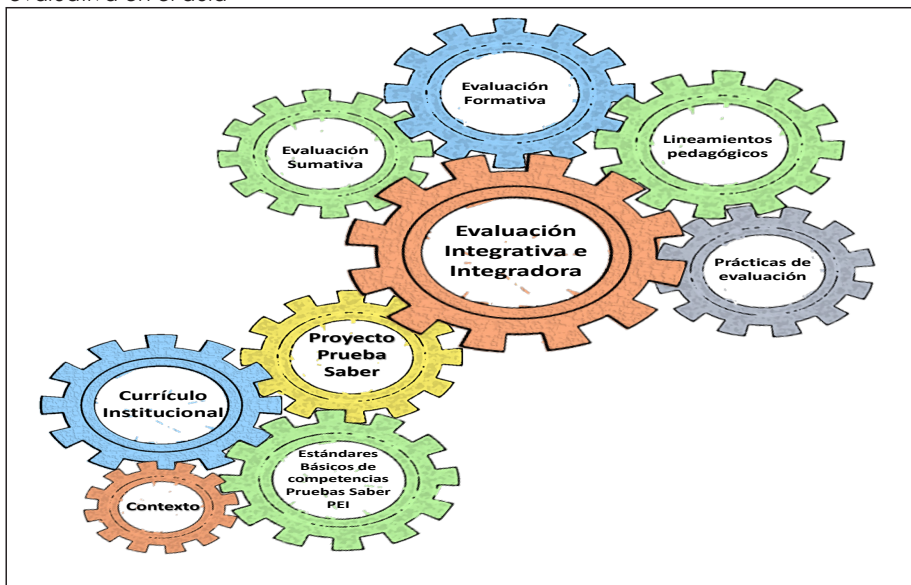
Como se mencionó, la calidad del sistema educativo del país y de las instituciones educativas es juzgado desde los desempeños en las pruebas estandarizadas. Asimismo, el profesor en el aula utiliza la evaluación como mecanismo de comprobación de logro de aprendizajes y metas académicas. Por ello, la evaluación no puede eliminarse de los procesos pedagógicos, pero sí puede adecuarse a las necesidades del entorno escolar. Hallar la manera de integrar la Prueba Saber a las prácticas de evaluación formativa en el aula

direcciona la gestión escolar hacia un mismo propósito: fortalecer la evaluación que realiza el profesor en el aula, porque le brinda elementos claves de diagnóstico en el desarrollo de sus prácticas.

Contrastando los hallazgos teóricos con las voces de los profesores, estos coinciden en que es importante repensar la evaluación, de tal manera que las dos formas de evaluación estén articuladas y una sea el producto del proceso de la otra y no vayan en direcciones diferentes. Para ello proponen articular tres elementos: el estado socioemocional del estudiante, la perspectiva de evaluación institucional y el propósito del sistema educativo con las pruebas estandarizadas.

Tomando en consideración los hallazgos de la investigación se plantea una propuesta pedagógica hacia una Evaluación Integrativa e Integradora de lo formativo y lo sumativo en la práctica evaluativa en el aula. Articular la evaluación sumativa y formativa desde una mirada integradora permitirá a los profesores identificar los avances de cada estudiante en relación con los objetivos grupales propuestos (estándares básicos de aprendizaje). Desde este enfoque los contenidos curriculares dejan de ser fragmentados y se hacen significativos los aprendizajes desde un saber interdisciplinar integral. Así pues, Alfonso y Valladares (2019) enuncian que la *Evaluación Integradora* "es esencial para estimular las motivaciones, los intereses y estrategias internas dirigidas a promover el sentido de por qué y para qué aprender, otorgando significado a la autoevaluación que el estudiante hace de lo que se le enseña y aprende" (p.121). La fig. 1, muestra la estructura de la propuesta:

Figura 1.  
*Evaluación Integrativa e Integradora de lo formativo y lo sumativo en la práctica evaluativa en el aula*



La intencionalidad de articular los resultados de las Pruebas Saber a las prácticas de evaluación del profesor en el aula, con el fin de fortalecer la evaluación formativa desde el modelo de *Evaluación Integrativa* es reducir la fragmentación de saberes disciplinares (desarticulación de temas) y desarrollar competencias en el estudiante que le permitan relacionar los contenidos entre las diferentes asignaturas y a su vez resolver situaciones de su cotidianidad. En relación con lo anterior, Alcayaga et al., (2008) expone que "un espacio curricular constituye un todo integrado y no una sumatoria de temas que funcionan de modo autosuficiente" (p.6).

El propósito es, a partir del Modelo de evaluación *Integrativa e Integradora*, articular las competencias que evalúa las Pruebas Saber de manera multidisciplinaria en el currículo institucional y al desarrollo de las prácticas pedagógicas de los profesores en el aula. Para ello,

se plantea a los profesores hacer un proceso continuo y paralelo de la enseñanza y la evaluación; de esta manera, el estudiante no se siente evaluado, sino que él mismo identifica sus aprendizajes y lo que requiere mejorar, originando que al finalizar del proceso académico el estudiante pueda autoevaluarse y no depender de la calificación del profesor. De esta manera el estudiante desarrolla competencias y la evaluación se convierte en una herramienta útil para su formación escolar.

Para llevar a cabo este proceso de articulación, se plantean unos lineamientos pedagógicos relacionados con el liderazgo, con el diseño de un proceso de comunicación asertivo, con la participación de toda la comunidad educativa; dando libertad y autonomía al profesor para diseñar e implementar estrategias, articular los procesos pedagógicos y evaluativos en las diferentes áreas del conocimiento y adecuarlos al entorno escolar. Todo esto, desde la responsabilidad y compromiso escolar colectivo.

## Referencias

- Alcayaga, V.; Allis, E.; Carrizo, N.; Merenda, L.; Oliva, E.; Clavel, S.; Torres, E. (2008). Evaluación integrativa en matemática, una experiencia enriquecedora en la educación del nivel secundario. *Premisa*, 38, 3-14. <http://funes.uniandes.edu.co/23047/1/Alcayaga2008Evaluacion.pdf>
- Alfonso, Y. y Valladares, M. (2019). La evaluación integradora con un enfoque inclusivo: una propuesta desde el ejercicio en la formación de profesores (Revisión). *ROCA. Revista Científico-Educacional de la Provincia Granma*, 15(3), 119-129 <https://revistas.udg.co.cu/index.php/roca/article/view/934>

- Álvarez, J. (2005). *Evaluar para conocer, examinar para excluir*. Ediciones Morata.
- Backhoff, E. (2018). Evaluación estandarizada del logro educativo: contribuciones y retos. *Revista Digital Universitaria (RDU)*, 19(6). <http://doi.org/10.22201/codeic.16076079e.2018.v19n6.a3>
- Banco Mundial Colombia. (2008). *La calidad de la educación en Colombia: un análisis y algunas opciones para un programa de política*. Colombia: Unidad de Gestión del Sector de Desarrollo Humano Oficina de América Latina y el Caribe. <https://www.icfes.gov.co/documents/20143/237052/Calidad%20educacion%20Colombia%20un%20analisis%20y%20algunas%20opciones%20para%20programa%20de%20politica.pdf>
- Barrenechea, I. (2010). Evaluaciones estandarizadas, seis reflexiones críticas. *Archivos analíticos de políticas educativas*, 18(1). <http://epaa.asu.edu/ojs/article/751>
- Borjas, M. (2014). La evaluación del aprendizaje como compromiso: una visión desde la pedagogía crítica. *Rastros Rostros*, 16(30), 35-45. <https://doi.org/10.16925/ra.v16i30.816>
- DANE (2018). *Pobreza monetaria en Colombia*. Boletín Técnico. Ministerio de Educación Nacional. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_monetaria\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf)
- Departamento Nacional de Planificación DNP (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. <https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf>
- Díez, E. (2006). *Evaluación de la cultura institucional en educación*. Arrayan Editores.



- Eisner, E. (1998). *El ojo ilustrado*. Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Fernández, M.; Alcaraz, N. y Sola, M. (2017). Evaluación y Pruebas Estandarizadas: Una Reflexión sobre el Sentido, Utilidad y Efectos de estas Pruebas en el Campo Educativo. *Revista Iberoamericana De Evaluación Educativa*, 10(1). <https://doi.org/10.15366/riee2017.10.1.003>Freire, P. (1997). *La educación como práctica de la libertad*. Siglo XXI Editores. S.A.
- Freire, P. (2002). *Cartas a quien quiere enseñar*. Siglo XXI Editores S.A.
- Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores S.A.
- Gutiérrez, G. (2017). Límites de las evaluaciones estandarizadas para comprender los desempeños escolares. El caso de los operativos aprender en Argentina. *Revista de Educación Matemática*, 32(3) 5 – 18. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REM/article/view/18732/18552>
- Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de investigación*. McGrawHill.
- ICFES (2014). *Documentación de la prueba Saber 3º, 5º y 9º*. <https://www.icfes.gov.co/documents/20143/518232/Documentacion%20Saber%20359.pdf>
- Jaramillo, R. (2004). *La calidad de la educación: hacia un concepto de referencia*. Educación y pedagogía. Medellín. Universidad de Antioquia. [http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/3078/1/JaramilloRodrigo\\_2004\\_calidadeducacion-conceptoreferencia.pdf](http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/3078/1/JaramilloRodrigo_2004_calidadeducacion-conceptoreferencia.pdf)
- Kuhn, T. S. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de cultura económica. Recuperado de: <https://materiainvestigacion.files.wordpress.com/2016/05/kuhn1971.pdf>

Ley 115/84 Por la cual se expide la ley general de educación [Ministerio de Educación Nacional-MEN], (8 de febrero,1994).. [https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-85906_archivo_pdf.pdf)

López, A. (2013). *La evaluación como herramienta para el aprendizaje. Conceptos estrategias y recomendaciones*. Colección Aula Activa. Cooperativa Editorial Magisterio..

Ministerio de Educación Nacional -MEN (2010). *Revolución educativa 2002-2010. Acciones y lecciones*. Panamericana.[https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-242160\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-242160_archivo_pdf.pdf)

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2010). *Educación de calidad. El camino para la prosperidad*. Bogotá. <https://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-article-259478.html>

Ministerio de Educación Nacional -MEN (2017). *Saber 5°. Guía de Orientación*. <https://www.ICFES.gov.co/documents/20143/1353827/Guia+de+orientacion+saber+5+2017.pdf>

Moreno, T. (2016). *Evaluación del aprendizaje y para el aprendizaje: reinventar la evaluación en el aula* UAM -Universidad Autónoma Metropolitana. [http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/contenido/contenido/Libroelectronico/Evaluacion\\_del\\_aprendizaje\\_.pdf](http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/contenido/contenido/Libroelectronico/Evaluacion_del_aprendizaje_.pdf)

OCDE (2016). *Revisión de políticas nacionales en educación. Educación en Colombia. Capítulo 3. Educación primaria y básica secundaria en Colombia*. Ministerio de Educación Nacional. [https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-356787\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf)

Ortega, P.; López, D. y Tamayo, A. (2013). *Pedagogía y didáctica: Aproximaciones desde una pedagogía crítica*. Universidad San Buenaventura.

- Páramo, P. (2008). *La investigación en las ciencias sociales. Técnicas de recolección de información*. Universidad Piloto de Colombia.
- Pérez, A. (2014). *Evaluar o medir. Límites de la prueba PISA. Estudiantes colombianos: ¿dos décadas rajándose en comprensión lectora? ¿O el fracaso de la política educativa reciente? Educación y cultura*. FECODE.
- Pérez, F. (2018). *Políticas educativas en Colombia: en busca de la calidad*. *Actualidades Pedagógicas*, (71), 193-213. <https://doi.org/10.19052/ap.4430>
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata S.L.
- Tamayo, L; Niño, L; y Cardozo, L. (2017). *¿Hacia dónde va la evaluación? Aportes conceptuales para pensar y transformar las prácticas de evaluación*. IDEP. Subdirección Imprenta Distrital.
- Toro, I. y Parra, R. (2006). *Método y conocimiento. Metodología de investigación*. Fondo Editorial Universidad Eafit.
- Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- UNESCO. (2017). *El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)*. <https://es.unesco.org/fieldoffice/santiago/projects/llece>
- UNESCO. (2020) *Análisis curricular Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373960>



## CAPÍTULO 10

---

# SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: USOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Susimar Inés Peretti

Núcleo Educacional Municipal Orides Rovani, Brasil

### Introdução

Desde os anos de 1980, o tema da avaliação educacional vem ganhando destaque nos debates em torno da qualidade educacional, nas políticas públicas nacionais e nas recomendações de organismos internacionais. Dada a centralidade nas políticas contemporâneas de governança, o tema está a constituir-se um dos pilares estruturais das reformas administrativas do Estado no âmbito da educação.

A ênfase na avaliação educacional tem sido responsável por informar mudanças nas feições do Estado que lhe renderam a caracterização atual de Estado Avaliador. Na condição de um Estado Avaliador, cujas políticas estão filiadas aos novos parâmetros de governança impetrados pela onda neoliberal, ganham notoriedade princípios tais como os de eficiência e eficácia educacional. Sander (1995), a eficiência «[...] é o critério econômico que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo» (p. 43). Além de que é um critério de dimensões instrumental e extrínseca. Já a eficácia «[...] é o critério institucional que revela a capacidade administrativa para

alcançar as metas estabelecidas ou os resultados propostos» (Sander, 1995, p. 46). Este critério, de dimensão instrumental, preocupa-se com a consecução dos objetivos intrínsecos, vinculados, especificamente, aos aspectos pedagógicos da educação.

Ainda de acordo com Sander (1995), junto a estas duas dimensões emerge o tema da efetividade que, conforme destaca o autor, nada mais é que «[...] o critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade externa» (p. 47). A tríade eficiência, eficácia e efetividade formam, segundo o mesmo autor, um critério substantivo extrínseco que reflete a capacidade da educação em responder às preocupações, exigências e necessidades da sociedade (Sander, 1995).

Para Freitas (2004) “buscar o consenso em torno da ideia de que a melhoria da educação estaria na adoção dos parâmetros de mercado, com a aplicação de estratégias da empresa privada na gestão da escola pública” (p. 71). Seria centrar a organização do trabalho escolar em uma nova cultura firmada sobre princípios de gestão estratégica e do controle da qualidade total. Orientada pela e para a racionalização, gerencialista e efficientista. Os mecanismos que definem uma gestão eficiente corroboram a reorientação das práticas pedagógicas dos docentes passando, neste caso, a focalizar o resultado em detrimento do processo.

Oliveira (2004) compreende que as reformas educacionais das últimas décadas têm repercutido na estrutura e na gestão nas redes públicas de ensino segundo a lógica de uma nova regulação. Novos valores passam a responder pela organização dos aspectos físicos e organizacionais das escolas sob a lógica da produtividade, excelência, eficácia e eficiência. Essas tendências impõem o retorno das teorias administrativas no campo pedagógico. A este respeito, Fonseca,

Lapa e Lamosa (2016) afirmam que, ao gestor são conferidas metas de eficiência e eficácia, além de ser convidado a se comprometer com resultados, objetivando "obter melhorias mediante das práticas orientadas para o cumprimento das metas" (p. 5657).

A bem da verdade, poucos espaços educacionais fogem da atuação do Estado Avaliador. Isto porque, muitas vezes, os resultados alcançados nessas avaliações servem ao propósito de distribuição de recursos públicos. Assim é que, no contexto de um Estado Avaliador, as instituições educativas são concebidas como organizações prestadoras de serviços e, os pais e estudantes, como cidadãos consumidores. A relação com o Estado ocorre baseada no princípio da responsabilidade contratual e na prestação de contas, que tem nos procedimentos de auditoria a face sombria do controle a distância da gestão das escolas e dos sistemas de ensino.

De acordo com Peroni (2003), a ênfase na avaliação educacional como estratégia para regular e controlar a gestão das escolas e a ação pedagógica dos sistemas de ensino tem como precursor o Banco Mundial. Esta "organização apesar de ser um organismo financeiro internacional que se propõe ao financiamento de projetos e políticas para educação, não perde seu caráter explícito de agência financeira diretamente ligada aos interesses econômicos privados" (Bailon e Andrade, 2019, p. 95). Expandiu seu leque de atuação a partir do Consenso de Washington, fruto de uma reunião ocorrida em 1989 envolvendo, além de técnicos do Banco e do Fundo Monetário Internacional, também o governo dos Estados Unidos da América (EUA).

Nas últimas décadas, com o interesse de incitar a promoção de reformas estruturais nos países da América Latina, o Banco passou a financiar projetos educacionais voltados à implantação de políticas

avaliativas na lógica de formação de um cidadão produtivo. No Brasil, a força do Banco se fez sentir a partir de ajustes setoriais implementados sob a argumentação da necessidade de superação da falta de qualidade, do aumento da produtividade e da modernização e integração do país ao movimento globalizatório. Nagel (1992), ao referir-se a este período esclarece que,

a partir dos anos 1920, um novo padrão de acumulação se impôs, trazendo consigo a prática da organização científica do trabalho, a mecanização, a padronização, o planejamento do trabalho, a produção em série, a decomposição de tarefas com medida de racionalização, etc., levando à destruição de velhos padrões de produção e trazendo a crise de 1929-1930 (p. 32).

Ademais, consoante á autora, a “competição que era gerada no interior dessa nova forma de organização do capital (monopolista), responsável por tal crise, exigia transformações na escola que se concretizavam de acordo com as práticas da reprodução do capital” (Nagel, 1992, p.32). Tendo em conta os novos padrões de regulação das políticas públicas sociais, nomeadamente as da educação básica. Ainda na década de 1980, o Brasil enveredou na onda do Estado Avaliador com o intuito de manter-se atualizado em relação às demandas internacionais.

A institucionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) não aconteceu destituída de interesses e concepções de diversas ordens. Seus objetivos dialogam com ações políticas de Estado fundado em bases do capitalismo dentro de uma perspectiva neoliberal. Estudos desenvolvidos por Bonamino (2002) dão conta de que a ideia de criação de um sistema de avaliação educacional de largo alcance, no Brasil, surgiu como resposta a uma demanda do



Banco Mundial que defendia a “[...] necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação do impacto do Projeto Nordeste [...]” (p. 93). Contudo, esta demanda contrariou interesses do Ministério da Educação (MEC) que pretendia desenvolver um programa mais robusto. Por conta desse interesse, o MEC desenvolveu o projeto autonomamente levando, em 1987, à criação do Sistema de Avaliação do Ensino Primário (SAEP) do 1º grau, aplicado de forma amostral em alguns estados brasileiros. A denominação, à época, decorreu da estruturação a educação básica brasileira.

Na literatura sobre o tema (Bonamino, 2002; Gatti, 2010; Schneider, 2013), o SAEP é considerado, oficialmente, a primeira experiência de avaliação em larga escala no Brasil. A partir do SAEP foi desencadeado “[...] um processo, sem precedência, de multiplicação de instrumentos diversos de avaliação dos estudantes e das escolas nos mais diversos estágios do desenvolvimento escolar de crianças e jovens” (Schneider, 2013, p. 23).

Cabe destacar que, no Brasil, desde o princípio, a criação de um sistema nacional de avaliação externa fez parte de um movimento que culminou, em 1995, com a reforma administrativa gerencial do Estado brasileira. Além da institucionalização do Saeb, no bojo da reforma gerencial estiveram incluídas outras mudanças, tais como, a abertura dos sistemas públicos aos setores privados e as reformas curriculares. Essas mudanças corroboraram para a entrada maciça, no país, do capital propagado pelo Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em vista do exposto, o presente texto tem por objetivo revisitar o percurso histórico do Sistema de Avaliação da Educação Básica, com o intuito de deslindar avanços e estratégias de utilização dos resultados, nos trinta anos de sua constituição, no âmbito da política

educacional do Brasil. O estudo faz parte de uma investigação mais ampla, que tem em vista a realização de estudos comparados sobre as políticas de avaliação educacional e *accountability* em países da América Latina.

## Metodologia

A opção metodológica está orientada pela pesquisa exploratória, de caráter qualitativo. As bases epistemológicas do estudo concordam com os pressupostos da análise histórico-crítica (Saviani, 2007) dos fatos levantados. Consiste no levantamento e estudo da legislação que trata da trajetória histórica do SAEB, desde sua criação nos anos de 1990, considerando os princípios da análise de conteúdo (Bardin, 2010). A constituição do *corpus* levou em consideração portarias e decretos exarados pela Presidência da República e ou pelo MEC que continham reformulações na arquitetura global do Saeb e nos seus objetivos. Após seleção e tratamento do material foram identificados os excertos que versavam sobre as reformulações e os objetivos do Saeb.

Considerando o exposto, constituem peças do estudo documental: Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994, que instituiu o Saeb; Portaria nº 931, de 21 de março de 2005, que instituiu o novo formato do SAEB; Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013, que dispôs sobre a composição do SAEB com três processos de avaliação: ANEB, ANRESC e ANA; Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2019, que regulamentou a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica; e, por fim, a Portaria nº 458, de 05 de maio de 2020, que instituiu normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. A revisita à história do Saeb permitiu-nos compreender o processo de estruturação

e definição do modelo de avaliação da educação básica no Brasil, suas bases de sustentação, a que e a quem têm servido os resultados destas avaliações.

## **Percurso histórico do sistema de avaliação da educação básica**

O SAEB constitui uma política pública de Estado que, desde o seu surgimento, tem influenciado as atividades pedagógicas na escola devido à forma da aplicação de testes em larga escala realizados, inicialmente, com o intuito de obter um diagnóstico dos aspectos a serem melhorados nas escolas. Com o decorrer do tempo, o Saeb consolidou-se como política avaliativa brasileira e uma das mais complexas da América Latina, passando constantemente por reformulações e aperfeiçoamentos a cada nova edição. Sua principal reformulação foi a sua aplicação a cada dois anos, a fim de acompanhar o desenvolvimento educacional no país, sendo fundamental para efeitos de comparabilidade dos resultados e para o desenvolvimento de uma cultura de avaliação junto aos sistemas de ensino.

Sob a égide de uma política de regulação do fluxo escolar, a aplicação do Saeb teve início no ano de 1990, com a criação do Sistema de Avaliação do Ensino Primário. Em 1994, com a publicação da Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro, o modelo de avaliação externa inicialmente adotado sofreu importantes mudanças e passou, então, à denominação atual - Sistema de Avaliação da Educação Básica. Desde o início, ficou determinado que as avaliações do SAEB seriam bienais, ou seja, a cada dois anos.

O SAEB foi uma avaliação em larga escala amostral e transversal. De acordo com Oliveira (2011a), o Saeb inaugurou “um novo tempo para a política educacional brasileira que, conduzida pelo Estado avaliador” (p. 118), passou a ter informações e resultados para o seu planejamento (destaques no original).

Conforme a Portaria nº 1.795/1994, os objetivos gerais do SAEB foram assim delimitados quando de sua formalização:

1. contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis do sistema educativo, de cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação básica e adequados controles sociais de seus resultados;
2. implementar e desenvolver, em articulação com as Secretarias de Educação, processos permanentes de avaliação, apoiados com ciclos regulares de aferições das aprendizagens e competências obtidas pelos alunos e do desempenho dos estabelecimentos que compõem os sistemas de educação básica;
3. mobilizar os recursos humanos, técnicos e institucionais do Ministério, das Secretarias e de universidades e centros de estudos e pesquisas sociais e educacionais, para gerar e difundir os conhecimentos, técnicas e instrumentos requeridos pelas práticas de aferição e avaliação educacional,
4. proporcionar, aos responsáveis pela gestão educacional e pelo ensino, às famílias e aos cidadãos em geral, informações seguras e oportunas a respeito do desempenho e dos resultados dos sistemas educativos (Brasil, 1994)

Como é possível verificar, o Saeb nasceu com objetivos bem delimitados acerca das finalidades a que se propunha. Esse fato não parece surpreender posto que, consoante divulgado na literatura, apesar de derivado do SAEP, sua inspiração principal foi uma avaliação internacional que, até aquele momento, ainda não tinha sido aplicado

no Brasil, o Pisa, cujo financiamento advém principalmente do Banco Mundial.

Apesar de seus objetivos irem se alterando ao longo das reformulações operadas, principalmente no que tange à discursividade, professados pelos instrumentos de avaliação em larga escala. O fornecimento de subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas em educação, as finalidades adstritas ao modelo de avaliação permaneceram a mesmas, qual seja, potencializar por esta via as proposituras do Estado Avaliador no Brasil.

Na sua criação, o objetivo principal era que o SAEB contribuísse para o desenvolvimento de uma cultura avaliativa voltada à melhoria “dos padrões de qualidade e equidade da educação básica e adequados controles sociais de seus resultados” (Brasil, 1994). Ficava claro, já de início, o alinhamento entre o Saeb e os pressupostos que orientaram o Estado Avaliador quando da introdução do modelo no Brasil.

O Saeb sofreu duas importantes reformulações que se materializaram na realização da avaliação de 1995. A primeira delas se referiu à forma de correção das provas. Um grupo de diretores e pesquisadores influentes do MEC/Inep e ligados à Fundação Cesgranrio vinham se destacando no empreendimento de uma avaliação que usasse novas tecnologias de análise. Essas tecnologias incluíam a Teoria de Resposta ao Item (TRI), que alcançaram grande sucesso na área de avaliação educacional.

Buscava-se uma metodologia mais sofisticada e precisa que permitisse a construção de escalas de habilidade a fim de acompanhar o progresso do conhecimento adquirido ao longo do tempo (Andrade, Tavares y Valle, 1998). Nessas aplicações, a TRI mostrou a sua potencialidade no que diz respeito à avaliação

educacional por possibilitar a construção de uma escala comparável, favorecendo o acompanhamento do progresso do conhecimento adquirido pelo aluno ao longo do tempo. No entanto, de acordo com Araújo e Lúzio (2005), na primeira aplicação do Saeb com o uso do TRI os resultados não alcançaram o impacto esperado. Também faltou de qualificação pessoal na interpretação das respostas uma vez que antes do uso do TRI, eram aplicadas provas clássicas sobre conteúdos com 30 questões.

A segunda alteração efetuada na reformulação da prova consistiu na inclusão dos alunos do ensino médio e da rede particular nas avaliações. Foi também somente na edição de 1995 que todos os vinte e sete estados do país aderiram à avaliação do SAEB. Além disso, foram utilizadas cerca de 150 questões em cada uma das disciplinas avaliadas, matemática, língua portuguesa e ciências. Embora cada aluno prosseguisse respondendo entre 30 e 35 questões, foi possível avaliar o desempenho do grupo de alunos em todas as 150 questões utilizadas, cobrindo, portanto, um espectro mais amplo do currículo.

Até a edição de 1995, tinham sido avaliados alunos de 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do ensino fundamental. Nas edições que se sucederam, a avaliação passou a recair apenas sobre alunos de 4ª e 8ª (hoje 5ª e 9ª séries) série de ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio. Estes realizavam testes em língua portuguesa, matemática, história, geografia, física, Química e biologia. Além destas, outra importante alteração foi a elaboração dos itens da prova, que passou a seguir matrizes de referência criadas com o objetivo de definir os conteúdos curriculares sobre os quais recairiam os itens e avaliar competências.

As matrizes de referência são a descrição das competências e habilidades que os alunos deveriam dominar em cada série avaliada, permitindo uma maior precisão técnica tanto na construção dos itens

do teste, como na análise dos resultados da avaliação. Elas reúnem tópicos, temas ou eixos que agrupam um conjunto de habilidades afins especificadas por descritores. Os descritores orientam a elaboração dos itens dos testes das áreas de conhecimento e dos anos escolares abrangidos pela avaliação. As respostas dadas pelos alunos a esses itens são apresentadas numa escala de proficiência que permite verificar quais das habilidades previstas na matriz foram efetivamente desenvolvidas e os níveis de desempenho atingidos.

Em 2005, a Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março, trouxe mais duas importantes alterações, talvez as mais importantes de todo o processo histórico do SAEB até o ano de 2020, se considerarmos a fase do Estado Avaliador vivenciada no Brasil até aquele momento. As mudanças operadas referiram-se à natureza e abrangência do Saeb. Tratou-se da inclusão de avaliações censitárias nos ciclos do Saeb. Importa destacar que, até 2005, as avaliações eram amostrais, ou seja, a prova do Saeb não era aplicada a todas as escolas de todos os municípios brasileiros. A partir da reformulação ocorrida em 2005, o Saeb passou a ser constituído por dois processos avaliativos, um amostral e, o outro, censitário (Schneider, 2013).

A avaliação amostral passou a ser denominada de Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), tendo continuado com os mesmos procedimentos do SAEB. Já a avaliação censitária passou a denominar-se Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), ficando nacionalmente conhecida por Prova Brasil. Importa salientar que, dos anos 2005 a 2007, a avaliação educacional saiu do terreno da produção do diagnóstico da educação sobre o Estado e alcançou a escola, que passou a ser a principal unidade de observação e análise do SAEB.

Outra mudança importante realizada naquele ano permitiu que o objetivo central do Saeb passasse a ser “avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas (Brasil, 2005), com a possibilidade de informações sistemática sobre as escolas. Vemos, pois, os objetivos recaírem no controle da ação da escola. Estes objetivos foram reiterados em 2013, quando foi criada a ANA por meio da Portaria Normativa 482/2013, com a finalidade de coletar dados sobre a alfabetização e letramento dos terceiros anos do ensino fundamental e fornecer dados às escolas e ao governo. A partir destes pressupostos identifica-se o rompimento da aparente objetividade e neutralidade da avaliação tornando o ensino cada vez mais fragmentado, competitivo, dualizado e seletivo.

No ano de 2007 foi implantado o Índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que uniu uma combinação perigosa de sistemas de avaliação como forma de responsabilização de agentes educacionais. A divulgação dos resultados por escola permitiu a incorporação da noção de *accountability* nas políticas educacionais brasileiras. A implantação do Ideb ocorreu por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispôs a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Brasil, 2019). Na edição de 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) passou a compor o Saeb a partir da divulgação da Portaria nº 482, de 07 de junho de 2013. A ANA tem por objetivo avaliar a qualidade, equidade e eficiência do ciclo de alfabetização e obter informações em relação às unidades escolares (Brasil, 2013).

Em 2015 foi disponibilizada a Plataforma Devolutiva Pedagógica que aproxima as avaliações externas de larga escala e o contexto escolar, possibilitando o cruzamento de dados entre



diferentes instrumentos de avaliação. Outra inovação foi a inclusão da avaliação de Ciências, realizada com estudantes do 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio. Em 2013 foi aplicado, em caráter experimental, um pré-teste de Ciências Naturais, História e Geografia que não gerou resultados para a edição. As avaliações nestes componentes se limitaram à medição do desempenho dos estudantes sem englobar aspectos intra e extraescolares.

A partir do Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018, o Saeb passou a ser composto por um conjunto de instrumentos que, segundo o Decreto, irão permitir “[...] a produção e a disseminação de evidências, estatísticas, avaliações e estudos a respeito da qualidade das etapas que compõem a educação básica”. Nesse contexto, um novo instrumento avaliativo seria criado para educação infantil, fato que ainda não se concretizou até a data de fechamento deste trabalho. As siglas ANA, Prova Brasil, entre outras, deixam de existir, e todas as avaliações das etapas da educação básica passam a ser conhecidas por SAEB, sendo os testes aplicados nos anos ímpares e a divulgação, nos anos pares.

Em sintonia com a preconizada base nacional comum dos currículos, o ensino básico passa a sustentar-se na noção de competência. A avaliação nacional passa a ter por finalidade “aferrir as competências e as habilidades dos estudantes” (Decreto nº 9.432, 2018) e sua ênfase recaiu sobre a formação de habilidades laborais e a cultura da resiliência em relação às condições socioeconômicas.

A Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020, que institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, retoma e reforça o regime de colaboração entre os sistemas de ensino e modifica o formato dos exames, com inclusão de provas eletrônicas. Cada avaliação,

portanto, será única para cada estudante. Outra novidade está também no Enem seriado, em que o novo SAEB, assim definido pelo atual governo, traz também mais uma possibilidade de acesso ao ensino superior.

Na referida Portaria, palavras como transparência, comparabilidade e intercâmbio entre instituições de ensino e pesquisa entram em cena. É importante observar, ainda, o reforço para a produção de indicadores não apenas nacionais, mas também das regiões, das unidades da federação, municípios e instituições escolas. Este dado remonta à criação de sistemas próprios de avaliação para estados e municípios.

Em suma, o percurso histórico do SAEB, ao longo dos trinta anos de sua existência, pode ser representado pelas regulamentações que indicam as principais reformulações ocorridas, conforme demonstro no Quadro 1.

Quadro 1.  
*Reformulações do Saeb (1994 a 2020)*

Año	Regulamentação	Principais reformulações
1990	Criação do Saeb. Sem regulamentação.	Documento Zero
1994	Portaria n. 1.795, 27.12.1994	Criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
2005	Portaria nº 931, 21.03.2005	Institui o Saeb, que passa a ser composto por: ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica; ANRESC- Avaliação Nacional Do Rendimento Escolar
2013	Portaria nº 482, 07.06.2013	Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb. Passa a ser composto por três processos de avaliação: ANEB; ANRESC; e ANA.
2018	Decreto nº 9.432 de 29/06/ 2018	Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica.
2020	Portaria nº 458, de 05.05.2020	Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Nota: Brasil (1994; 2005; 2013; 2017; 2018; 2019; 2020)

Díaz Barriga (2003) alerta para o fato de que a política implementada pelo Saeb reduz o conceito de educação ao mero domínio de competências específicas em torno de dois componentes disciplinares, desprezando as demais áreas de conhecimento. Sobre este ponto de vista, afirma que “a pedagogia, ao preocupar-se tecnicamente com os exames e notas, caiu numa armadilha que a impede de perceber e estudar os grandes problemas da educação” (Díaz Barriga, 2003, p. 82). Esses problemas educacionais, harmonizados pelas políticas gerenciais e de responsabilização, dissipam a ideia de direito à educação restando apenas o direito à aprendizagem. A história do Saeb reporta aos caminhos arbitrários traçados que transformam a educação em uma pronta entrega, dando espaço a uma racionalidade neoliberal, em pleno avanço, por meio, dentre outras estratégias, ao estrangulamento progressivo das ciências humanas, uma vez que a ênfase está em português e matemática.

De fato, a partir da institucionalização do Saeb constituiu-se um mercado educacional voltado para as provas. No âmbito dos municípios brasileiros, especialmente os de pequeno porte populacional, temos assistido a proliferação de empresas de consultoria, que vendem pacotes didáticos, com a promessa de que tais materiais estão adaptados às matrizes de referência do Saeb e a outras diretrizes nacionais. Entusiasmados por estes pacotes de bonita estampa, gestores educacionais e docentes frequentemente tornam-se reféns da cultura do material didático, passando a atuar como repassadores das atividades e conteúdos por eles disseminados, embora admitindo a recontextualização que ocorre no plano da prática. Essa prática é parte da face que insere a privatização na educação que, combinada com as avaliações do SAEB, prolifera a

meritocracia, associando com clareza meridiana a padronização como qualidade da escola.

Considerando, a necessidade de que se haja um pacto pela qualidade na escola, uma vez constituídos os discursos educacionais, o “coletivo da escola assume seu protagonismo” (Sordi, 2012, p. 498). O projeto de escola e, conseqüentemente, sua avaliação, nortear-se-ia por princípios ligados a concepções de educação, de pessoa humana e de mundo. E, não somente, indicadores avaliativos externos de qualidade, construídos a partir de “tecnologias de medidas cada dia mais avançadas e que representam ideologias e interesses de determinados grupos hegemônicos” (p. 488).

Sobre a assimilação irrefletida da cultura do material didático e, por consequência, da avaliação, Freitas (2012a) destaca o risco de se ensinar nas escolas apenas o básico. Segundo destaca, “o básico exclui o que não é considerado básico” (p. 390). Uma nota alta no Ideb, por exemplo, reflete o básico da escola e, portanto, não pode ser tomada como sinônimo da sua qualidade. A nota obtida, por ela mesma, não é certificadora da qualidade da escola e, por isso, não pode implicar em responsabilização de alunos, professores e gestores.

Acerca do conceito de qualidade, concordamos com Bondioli (2004) quando afirma que:

A qualidade não é um valor absoluto [...] mesmo porque diferenciados são os contextos, isto é, as realidades locais que se propõem a colocar a qualidade em prática, e efetivamente a colocam, cada um à sua maneira, de acordo com a própria história, segundo as próprias tradições, com a própria dotação de recursos materiais e humanos. [...] A qualidade não é um produto, não é um dado. A qualidade constrói-se (p. 16).

Uma pesquisa desenvolvida por Oliveira (2011b) demonstra que coordenadores e supervisores definem o conteúdo programático de acordo com o que é avaliado pela Prova Brasil para que os alunos consigam responder aos testes, a fim de garantir uma boa média de desempenho para a escola. Nessa perspectiva, os conteúdos a serem ensinados nas escolas serão os definidos nas provas elaboradas por uma equipe externa à escola.

Cabe destacar, ainda, que o foco no desempenho das escolas, segundo a lógica do Saeb, revela traços de uma política de *accountability* educacional, com ênfase na prestação de contas e responsabilização dos profissionais da escola, sem, contudo, assegurar certos padrões de qualidade conforme intenta o SAEB. Sua notoriedade se faz perceber nas ferramentas mediadas por uma política nacional de avaliação em larga escala, as quais concorrem com implantação de perspectivas gerenciais na gestão das escolas, voltadas à atuação performativa dos profissionais da educação básica.

Atualmente, o IDEB é a principal medida para aferir o desenvolvimento dos alunos na educação básica. Entretanto, o índice foi muito criticado por seu método de cálculo abranger apenas dois indicadores, de fluxo escolar e de rendimento. A medida do rendimento foi criticada por avaliar apenas questões de matemática e leitura. Outra crítica refere-se à competição que se criou entre as escolas, devido à criação de *ranking* das melhores escolas. Ronca (2013), "como o IDEB trabalha com a média dos resultados obtidos pelos alunos presentes no dia da prova, a escola pode buscar elevar a sua 'nota', impedindo a presença dos alunos mais fracos" (p. 82) de forma a melhorar sua posição no *ranking* das escolas.

Na tentativa de atingir as metas estabelecidas pelo Ideb, estados e municípios têm buscado meios de aperfeiçoar o monitoramento de

suas escolas. Conforme destacado por Oliveira (2011a), no Estado do Ceará desenvolveu-se, a partir de 1996, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaece), por amostras de desempenhos de alunos do ensino fundamental.

Também o Estado de Minas Gerais possui um complexo modelo de avaliação, o Sistema de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas (SIMAVE), composto por três programas de avaliação: o Programa de Avaliação da Alfabetização (PROLFA), voltado à avaliação dos níveis de alfabetização; o Programa de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica (PROEB), que verifica a eficiência e a qualidade do ensino com base no desempenho nas séries finais dos blocos de ensino; e, ainda, o Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (PAAE), que realiza diagnósticos progressivos da aprendizagem para subsidiar intervenções pedagógicas.

O SIMAVE tem como objetivo possibilitar o delineamento de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade do ensino e fornecer às escolas subsídios para o redirecionamento de seus projetos pedagógicos, visando mais eficácia em suas ações. A imagem de uma "avaliação parceira" (Oliveira, 2011a, p. 324) vem ao encontro da contratação de empresas privadas consultoras para a preparação de testes em larga escala. Este tipo de parceria, no Brasil, é incentivado pela OCDE e pelo INEP.

A respeito das parcerias, Ball (2013) sinaliza que essas "heterarquias emergentes invadem os espaços de discussão e regulamentação na medida em que estabelecem coerência entre os seus objetivos e os públicos" (p. 182). Considerando que possa haver diferenças, percepções e equívocos que variam de forma acentuada na participação dos lucros, as parcerias podem funcionar, segundo o

autor, “para colonizar órgãos governamentais e públicos locais, bem como reinserir atores no setor público, como empresários” (Ball, 2013, p. 182).

Ravitch (2011) adverte, a partir das lições aprendidas pela implantação da cultura do exame nos Estados Unidos, os perigos de tal postura sendo um dos principais o da política de educação deixar de estar centrada nos referenciais curriculares e, sim, nos descritores dos exames municipais, estaduais, nacionais e internacionais.

Freitas (2012a), fazendo menção aos estudos de Ravitch (2011) alerta que “ao contrário do que é anunciado, paradoxalmente, ‘a verdadeira vítima desta obstinação é a qualidade de ensino’”. Contudo, se o resultado das avaliações externas for utilizado para promover uma reflexão sobre a necessidade das escolas e as condições de trabalho dos professores, bem como sobre as condições socioeconômicas dos alunos e de suas famílias, ele poderá trazer benefícios importantes para o desenvolvimento de uma educação da qualidade. Assim, a avaliação pode ser, ao invés de uma limitação à autonomia dos professores, uma condição que favorece o exercício da autonomia docente e aponta os principais problemas enfrentados nas atividades de ensino. Mas isso, depende das finalidades e dos objetivos que orientam a implantação de políticas de avaliação de largo espectro. Por isso, a importância de análise de projetos de avaliação em larga escala locais, uma vez que o modelo de avaliação adotada determina suas finalidades e objetivos.

As mudanças operadas no sistema de avaliação da educação básica brasileira, ao longo de seu percurso histórico, permitem constatar que as alterações nos modelos de avaliação educacional seguem sendo aperfeiçoados tanto em nível nacional como também no âmbito internacional. Elas transformam as ações

dos estados e municípios, onde a avaliação passa a ser vista como uma nova tecnologia para governar. Por meio destes mecanismos de coleta de dados é possível perceber o rebustecimento do Estado nas questões sociais e seu encolhimento no controle das questões afetas ao setor econômico. Esta complexa teia de decisões, estabelece-se como uma promessa de transparência dentro de um campo em que a qualidade na educação básica precisa ser medida, normalizada, padronizada, bem como as condutas dos sujeitos envolvidos na educação pautados na legitimação da excelência.

## **Considerações finais**

O discurso da qualidade da educação básica, no Brasil, vem sendo preconizado pelos órgãos oficiais com o interesse de implementar uma forma de regulação nacional centralizadora, reduzida a uma questão puramente técnica associada aos indicadores estatísticos e ao controle de resultados pela via de testes aplicados em larga escala nacional, tal qual se constitui o SAEB. A lógica confirmada por meio da análise realizada sobre o percurso histórico do SAEB permite evidenciar o direcionamento das reformas instauradas na lógica neoliberal e na sociabilidade da formação de mão de obra barata para o mercado de trabalho.

Na direção deste objetivo, as mudanças político-econômicas produzidas reforçam os interesses em tornar a escola pública um espaço para inserção e atuação de mecanismos próprios da esfera privada, tais como parcerias entre os setores públicos, privados e a sociedade civil. Tais interesses disseminam-se por discursos que difundem a ideia de responsabilidade social e fortalecem a onda do conservadorismo neoliberal. Este direcionamento favorece o avanço de ações de controle na educação pública, instituindo-se o Saeb



como peça central de uma imaginária engrenagem que, ao querer evidenciar a má administração dos recursos públicos, escancara a falta de qualidade do ensino público das escolas de educação básica. Nesse contexto, os resultados das avaliações externas constituem estratégias para interpelar a atuação dos docentes, os aspectos de instrumentalização da gestão, as práticas pedagógicas e o currículo escolar.

O caráter homogeneizador das ações ensetadas sob a égide da melhoria da qualidade asseguram o desenvolvimento de um estágio mais avançado do Estado Avaliador, voltado predominantemente à promoção de um gerenciamento educacional monopolista. A tríade eficiência, eficácia e efetividade representam um critério substantivo extrínseco utilizado para avaliar a capacidade de a escolar responder às preocupações, exigências e necessidades da sociedade. A relação com o Estado ocorre baseada no princípio da responsabilidade contratual e na prestação de contas, que tem nos procedimentos de auditoria a face sombria do controle a distância da gestão das escolas e dos sistemas de ensino.

Defendemos que a avaliação externa e o acompanhamento constantes da situação educacional podem contribuir para a construção de diagnósticos mais precisos sobre os grandes gargalos educacionais. Contudo, entendemos que programas e ações nesta direção não podem desvincular-se dos contextos sociais em que as avaliações ocorrem e, tampouco, serem reduzidos a uma mera descrição de fenômenos desprezando-se a totalidade e os seus significados para a sociedade.

## Referências

- Andrade, D.; Tavares, H; y Valle, R. (1998). Introdução à teoria da resposta ao item: conceitos e aplicações. *Estudos em Avaliação Educacional*, 18(54), 13-32. <https://doi.org/10.18222/ea01819982250>
- Araújo, C. e Luzio, N. (2005). Avaliação da Educação Básica: em busca da qualidade e equidade no Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Bailon, V. e Andrade, R. (2019). Uma breve reflexão do percurso das políticas públicas educacionais no brasil: em foco a formação continuada. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 14(1), 94-107. <http://dx.doi.org/10.21723/riaee.v14i1.8654>
- Ball, S. (2013). Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In: M.V. Apple, S.J. Ball, L.A. Gandi (Orgs), *Sociologia da Educação: Análise Internacional*. Penso.
- Bardin, L. (2010). Análise de conteúdo. Edições70.
- Bonamino, A. (2002). Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Quartet..
- Bondioli, A. (2004). O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada. Autores Associados.
- Brasil. (2005). Orientações Gerais. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica. MEC/SEB.
- Decreto Nº 9.432, Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica [Ministério da Educação Brasil], (29 de junho de 2018). *Diário Oficial da União*. [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28341835/do1-2018-07-02-decreto-n-9-432-de-29-de-junho-](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28341835/do1-2018-07-02-decreto-n-9-432-de-29-de-junho-)

de-2018-28341831 Díaz Barriga, Á. (2003). Uma polêmica em relação ao exame. In: Esteban, Maria Tereza. Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos, (pp. 51-82). DP&A

Fonseca, F.; Lapa, C. y Lamosa, R. (2016). Ampliação da Escola, Novos modelos de Gestão do Trabalho Escolar e a Intensificação da Precariedade do Trabalho Docente. XVIII ENDIPE. [http://www.ufmt.br/endipe2016/downloads/233\\_10311\\_37517.pdf](http://www.ufmt.br/endipe2016/downloads/233_10311_37517.pdf).

Freitas, L. (2012a). Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade*, 33(119), 379-404. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200004>

Freitas, L. (2012b). Avaliação educacional: caminhando pela contramão. *Vozes*.

Gatti, B. A. (2010). Formação de professores no Brasil: características e problemas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31(113), 1355-1379. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400016>

Portaria Nº 366. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) [Ministério da Educação Brasil], (29 de abril de 2019). *Diário Oficial da União*. <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n%C2%BA-366-de-29-de-abril-de-2019-86232542>.

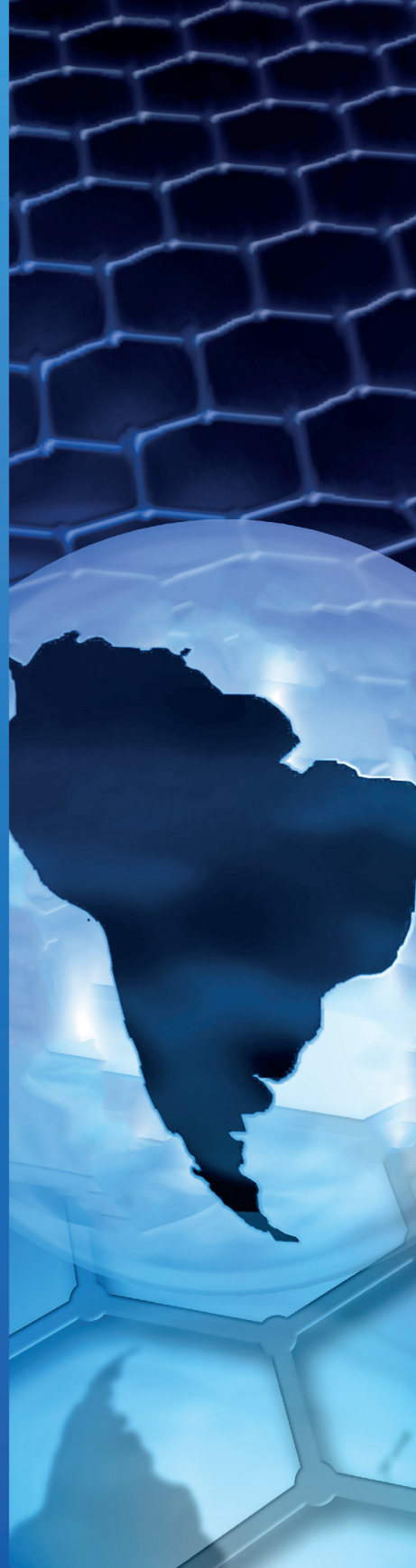
Portaria Nº 458, Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica [Ministério da Educação Brasil],. (5 de maio de 2020). *Diário Oficial da União*. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-458-de-5-de-maio-de-2020-255378342>

Nagel, L. H. (1992). *A Crise da Sociedade e da Educação*. Universidade Estadual de Maringá.

- Oliveira, D. (2004). Reestruturação do Trabalho Docente: Precarização e Flexibilização. *Educação & Sociedade*, 25(89), 1127-1144. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000400003>
- Oliveira, A. (2011a). A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal. [Dissertação inédita de Mestrado]. Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Brasília.
- Oliveira, D. (2011b). Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento. Fino Traço.
- Ravitch, D. (2011). Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Sulina.
- Ronca, A. (2013). Avaliações da educação básica: Seus limites e possibilidades. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, 7(12), 77-86. <https://doi.org/10.22420/rde.v7i12.262>
- Sander, B. (1995). Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento. Autores Associados.
- Saviani, D. (2007). História das idéias pedagógicas no Brasil. Autores Associados.
- Schneider, M. (2013). Políticas de avaliação em larga escala e a construção de um currículo nacional para a educação básica. *EccoS*, São Paulo, 30, 17-33. <https://doi.org/10.5585/eccos.n30.3537>
- Sordi, M. (2012). Implicações ético-epistemológicas da negociação nos processos de avaliação institucional participativa. *Educação & Sociedade*, 33(119), 485-510. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200009>

**II – ORGANISMOS  
INTERNACIONALES  
Y ACCOUNTABILITY  
EDUCACIONAL**

**II - ORGANISMOS  
INTERNACIONAIS E  
ACCOUNTABILITY  
EDUCACIONAL**





## CAPÍTULO 11

---

# ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL FRENTE AOS AUSPÍCIOS DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS EM TEMPOS DA PANDEMIA DE COVID-19

Michele Luciane -Blind de Morais

Silmara Terezinha- Freitas

Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), Brasil

### Introdução

As redefinições do papel do Estado em decorrência da transição para as agendas globais hoje dominantes implicaram mudanças profundas nas políticas públicas e nos pilares da regulação social. Adentrando as políticas de avaliação educacional, organismos multilaterais defendem a ideia de que a melhoria da qualidade da educação se daria pela implementação de políticas de avaliação articuladas com dispositivos de *accountability*.

No campo da Administração Pública e da Ciência Política, onde o termo *accountability* encontra-se mais difundido é traduzido muitas vezes por prestação de contas ou responsabilização, contudo, seu significado reúne um amplo conjunto de dispositivos e ferramentas. Por esse motivo, ao utilizar a *accountability* no âmbito da educação é preferível a associação com avaliação, prestação de contas e responsabilização nos preceitos de Afonso (2009, 2012).

Países da América Latina tendem a traduzir a *accountability* por prestação de contas, já no Brasil estudos revelam que sua tradução se volta para a responsabilização. Pesquisadores que se aprofundam na temática preferem deixar sua tradução na língua que lhe deu origem, a americana, justamente porque não se resume em uma ou outra denominação. Tentativas de tradução significariam simplificação do conceito.

Além disso, alastra-se junto a temática da *accountability* a ideia de participação, transparência, compromisso social e controle social. De fato, a palavra controle parece a que mais se aproxima do termo na atualidade, tanto na esfera da administração pública, quanto da educação.

No campo educacional, o controle está fortemente articulado as políticas capitalistas neoliberais e ao desenvolvimento econômico. Transmite a mensagem de que é necessário assegurar determinadas mudanças educacionais que vão ao encontro das necessidades do mercado. Entretanto, quando a política de *accountability* é incorporada na avaliação o discurso que aflora é outro, ou seja, o controle social é necessário para que a sociedade ajude a controlar o desenvolvimento da educação e se atinja a qualidade educacional.

Em suma, temos a ideia de controle social articulado a *accountability* em duas dimensões: a primeira, do Estado para a comunidade escolar e; a segunda dimensão, políticas de *accountability* como ferramenta de controle da sociedade pelo compromisso público de uma educação de qualidade, exigindo prestação de contas e responsabilização pelo empreendimento educacional.

Na primeira dimensão, está a aproximação entre os governos nacionais com organismos multilaterais, desta articulação resultam



conferências, documentos e recomendações sobre questões de ordem social. No setor educacional por exemplo, os enfoques na atualidade se dão sobre maneiras de gestar a educação, o que por sua vez, acaba por influenciar a construção de agendas globais, as quais apresentem similitudes políticas, estratégicas, programas e reformas que consolidem uma hegemonia ideológica.

Esse papel de articulação política vem sendo desenvolvido por vários organismos multilaterais, no setor educacional notadamente destaca-se a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a qual atua via realização de eventos e afins, produção de documentos, entre outros. Sua criação é datada oficialmente em quatro de novembro de 1946, após a Segunda Guerra Mundial e, atualmente, conta com 193 estados-membros. Seu objetivo é baseado na garantia da paz pela cooperação intelectual entre as nações. Em síntese, é uma agência especializada das Nações Unidas (ONU) para a educação, a ciência e a cultura.

Conforme o *site* da própria Unesco, seu propósito existencial está baseado em fazer avançar, através das relações educacionais, científicas e culturais entre todos os povos, os objetivos da paz internacional e do bem-estar comum da humanidade. Sua influência e atuação no Brasil ocorre por meio de parcerias com o Estado e também com o setor privado.

Segundo Rodrigues (2008), o apoio documental que a Unesco destina aos países, mesmo que em contextos históricos diferentes, possuem uma continuidade discursiva de ideias para convencer, mobilizar e sensibilizar e que expressam uma noção de educação e a "[...] construção de um determinado tipo de sujeito histórico, pacífico e tolerante, consoante à própria perspectiva de criação da referida instituição" (p.48).

Outro organismo internacional que se articula com a Unesco nas discussões e elaborações de documentos, é a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), criada em 1948 pela ONU, a qual tem por objetivo contribuir com o desenvolvimento econômico da América Latina e Caribe. Sua atuação consiste em estreitar as relações econômicas entre os países da região com o globo e dar suporte ao processo de desenvolvimento capitalista.

Para Nardi (2010) a Cepal no contexto dos países latino-americanos, possui um papel de reprodutora da ideologia capitalista “[...] com um quadro de políticas fortalecedoras do modelo de Bem-estar e o Estado impulsionado a exercer papel interventor na economia, as orientações da Cepal caracterizaram seu próprio ideário.” (p.206).

Sinteticamente, os organismos supracitados, no intuito de demonstrar um caráter humanitário, com olhares voltados às situações sociais que assolam a humanidade, adquirem legitimidade discursiva que seduzem e convencem a sociedade. E assim vão exercendo grande influência sobre os países aos quais direcionam seus estudos.

Corroborando essa discussão, Libâneo (2014) atenta para a importância em compreender a linguagem utilizada na elaboração de documentos produzidos por organismos multilaterais:

A linguagem desses documentos aparenta um discurso humanitário em que estão presentes termos “politicamente corretos” como satisfação de necessidades básicas de aprendizagem, educação para todos, pobreza, vulnerabilidade social, desenvolvimento humano, inclusão, qualidade de ensino, diversidade cultural. No entanto, estes termos precisam ser compreendidos no contexto da formulação das políticas educacionais para os países pobres por parte dos organismos internacionais (Libâneo, 2014, p. 5).

No quadro das transformações econômicas, políticas, culturais dos últimos tempos, salientamos que a partir dos anos de 1990 acentuou-se a prédica humanitária em favor do combate à pobreza e a necessidade da universalização da educação como sustentáculo no constructo de uma sociedade mais justa. Conforme aludem Shiroma, Campos e Cadoso Garcia (2005):

[...] predominaram os argumentos em prol da qualidade, competitividade, produtividade, eficiência, e eficácia, ao final da década percebe-se uma guinada do viés explicitamente economicista para uma face mais humanitária na política educacional, sugerida pela crescente ênfase nos conceitos de justiça, equidade, coesão social, inclusão, *empowerment*, oportunidade e segurança (p.428).

Com este excerto, reforçamos nosso entendimento sobre a difusão de um discurso de aura positiva, mas que visa entre outros aspectos de ordem econômica, disfarçar os acordos entre burguesia e os organismos internacionais, neste caso, a Unesco e a Cepal. A ideologia da humanização dos serviços públicos, segundo Faleiros (2009), se manifesta na expressão da preocupação com os direitos humanos, com a valorização da pessoa, com a igualdade de oportunidades, com a melhoria da qualidade de vida, com o pagamento da dívida social. Fala-se em cidade humana, hospital humano, atendimento humano, enfim, uma linguagem humanizante para falar de uma realidade desumanizadora.

Assinalamos que não é tarefa fácil pesquisar documentos, especialmente os que possuem um discurso humanitário como os da Unesco. Por isso, procuramos utilizar a abordagem de Kosik (2002) quando afirma que “[...] para chegar à sua compreensão, é necessário

fazer não só um certo esforço, mas também um *détour*" (p.13). Isso significa que a realidade não é compreendida em um único vislumbre e, sim, que ela é percebida pelos desvios entre fenômeno e essência, sendo a dialética o raciocínio crítico capaz de ampliar a mente em busca da compreensão da realidade.

Todavia, o homem pertence a uma *práxis* histórica, sem compreendê-la, apenas assimila-a por meio da *pseudoconcreticidade* e, desta forma, muitas vezes naturaliza sua vivência em ações mecânicas (Kosik, 2002). Para exemplificar, Kosik (2002), assinala que "os homens usam dinheiro e com ele fazem as transações mais complicadas, sem ao menos saber, nem ser obrigados a saber, o que é o dinheiro" (p.14). Entretanto, "captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo se esconde".

Em síntese, caso essência e fenômeno fossem a mesma coisa, não precisaríamos estudá-los, porém, a construção de um conhecimento sobre a realidade precisa levar em conta o que se esconde nas entrelinhas e que não está identificado na sua aparência para buscar uma aproximação da essência (Marx, 2008). Conhecimento este que se desenvolve com o decorrer do tempo e que, para o autor, somente pode ser alcançado com a "decomposição do todo" (Kosik, 2002, p. 18).

Diante do exposto, verificamos a complexidade envolta na análise documental e, por isso, a pretensão de uma descrição e exame pormenorizados do dito e do não dito, o que exige grande investimento intelectual. Exteriorizamos neste estudo, alguns preceitos que auxiliaram no conhecimento da análise crítica de documentos em políticas públicas.

Partindo destes pressupostos, neste trabalho com base no documento *La educación em tempos de la pandemia de COVID-19*,

publicado em agosto de 2020, discutem-se as orientações da Unesco e da Cepal para a gestão educacional, principalmente, as atinentes aos dispositivos de *accountability*.

## Metodologia

Com base no cenário brevemente elucidado, buscamos neste estudo empreender uma análise de como os organismos internacionais, notadamente Unesco e Cepal recomendam a *accountability* educacional em tempos de pandemia mundial. O objetivo foi apresentar os subsídios utilizados no *corpus* do texto para sistematizar alguns pontos de reflexão, tendo em vista, o discurso presente no documento *La educación en tempos de la pandemia de COVID-19* e sua relação com *accountability* educacional.

O percurso metodológico, compreendeu análise documental, tendo como embasamento os pressupostos do materialismo histórico-dialético, nos termos referidos por Triviños (2009). Segundo discorre o autor, o materialismo dialético tem por base a filosofia do marxismo, a qual busca pelo entendimento coerente e lógico dos fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento, compreender a realidade objetiva que se constrói pelos sujeitos em cada tempo histórico.

Por um lado, o materialismo dialético tem uma longa tradição na filosofia materialista e, por outro, que é também antiga concepção na evolução das ideias, baseia-se numa interpretação dialética do mundo. Ambas as raízes do pensar humano se unem para constituir, no materialismo dialético, uma concepção científica da realidade, enriquecida com a prática social da humanidade (Triviños, 2009, p. 51).

Assim, entendemos que essa escolha metodológica, nos permitiu encontramos as ferramentas que nos auxiliariam na busca das múltiplas determinações que condicionam o objeto de pesquisa, pois, no processo de análise documental, buscamos a apreensão de que o fenômeno estudado é fruto de um processo histórico, social, complexo e contraditório.

## **Notas sobre as preconizações da CEPAL e UNESCO (2020) para a educação**

No dia 26 de fevereiro de 2020 foi confirmado o primeiro caso de Covid-19 em território brasileiro, dando início a uma série de mudanças significativas que afetaram cotidianos em esfera global. Por ter origem zoonótica, o surto do vírus foi classificado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional e em 11 de março de 2020, como pandemia.

Recomendações advindas de organismos internacionais começaram a pulverizar as políticas públicas nacionais na urgência contra o colapso pandêmico iminente, especialmente, as políticas públicas educacionais. Não é de hoje que tais organismos intervêm diretamente na constituição do cenário educacional, já a partir dos anos de 1990, com uma série de Resoluções, Decretos, Pareceres e novas legislações institucionalizadas que compõem o processo de reforma anunciado e, rapidamente, implementado. Nesse particular, o entendimento do pano de fundo que integra o cenário das políticas de educação no Brasil é de que os organismos internacionais interferem diretamente na constituição desse novo panorama educacional que se instalou, não raras vezes, de forma arbitrária e contrariando as orientações dos educadores e suas entidades.

Já antes do enfrentamento a pandemia, a Cepal vinha preconizando que a situação social na região da América Latina e Caribe estava se deteriorando, devido, principalmente, ao aumento dos índices de pobreza e de pobreza extrema, persistindo assim, desigualdades e um crescente descontentamento da sociedade. Nesse contexto, a crise imposta pela pandemia teria efeitos negativos em diferentes segmentos sociais, nomeadamente, a saúde, a educação, o trabalho e a evolução da pobreza (CEPAL-UNESCO, 2020). Por sua vez, a Unesco tem identificado, nessa região, lacunas nas políticas educacionais que indicam uma educação de baixa qualidade com base nos resultados das avaliações educacionais. Para esse organismo, a constatação está relacionada com a má distribuição dos docentes, em geral, e dos docentes mais bem qualificados, em particular, em detrimento de países ou regiões com menor índice de matrículas, zonas rurais, população indígena e imigrantes.

Com o intuito de analisar e expor algumas recomendações desses dois organismos internacionais, elegemos o documento *La educación en tempos de la pandemia de COVID-19*, que tem por objetivo:

[...] visibilizar la diversidad de consecuencias que estas medidas tendrán sobre las comunidades educativas a corto y mediano plazo, así como plantear las principales recomendaciones para sobrellevar el impacto de la mejor manera posible, proyectando oportunidades para el aprendizaje y la innovación en la educación posterior a la pandemia. (CEPAL-UNESCO, 2020, p. 2)

As medidas a que se refere o objetivo, estão relacionadas à suspensão das aulas presenciais e divididas em três campos de atuação:

- i) implantação de modalidades de aprendizagem a distância, com

diversos formatos e plataformas, sejam com ou sejam sem o uso de tecnologia; ii) apoio e mobilização de pessoal e comunidades educativas; e, por fim, iii) atenção à saúde e bem-estar integral dos estudantes. Francamente, os campos de atuação defendidos por tais organismos, primeiro, isentam as autoridades públicas de qualquer responsabilidade concernente ao rumo da educação e, segundo, nem sequer abordam a carreira docente e atenção à saúde e bem-estar dos professores.

Cabe reflexão para a transferência da educação na qualidade de epistemologia, para o campo das competências. Consoante a linguagem utilizada pelos organismos internacionais, a despeito do apelo humanitário de reduzir a pobreza, a extrema pobreza e da preocupação com educação equitativa, o documento denota que o fundamental é a construção de capital humano “[...] porque existen aprendizajes y competencias que cobran mayor relevancia em el actual contexto.” (CEPAL-UNESCO, 2020, p. 4). Tomando por base o excerto, suspeitamos da impossibilidade de uma tendência de *accountability* educacional com indícios para uma concepção democrática no documento, já que o atual contexto segue uma agenda global para a educação.

Segundo O'Donnell (2017), o Estado deve assegurar, “pelo menos, os direitos políticos, as liberdades civis e os mecanismos de *accountability* que preservam a igualdade política dos(as) cidadãos(ãs) e fixam limites aos abusos do poder estatal e privado” (p.211), incluímos na lista do autor os abusos advindos dos organismos internacionais intrinsecamente ligados ao poder privado. Não obstante, quando esses direitos, liberdades e mecanismos são violados no curso desses regimes, cabe à sociedade organizada mobilizar-se contra o abuso de poder dos governantes e instituições.



Consequência das novas democracias (O'Donnell, 2017) implantadas por Estados de configuração neoliberal é o surgimento de novos dispositivos de *accountability*. Esses dispositivos passaram a focalizar a desresponsabilização do Estado na implementação de políticas públicas de corte social, a eficiência e a eficácia na oferta dos serviços públicos. No Estado Neoliberal, a gestão pública foi orientada para o alcance de interesses classistas, ao mesmo tempo, consciente ou inconscientemente, reforçou dispositivos de *accountability* para uma maior participação da sociedade civil nas políticas públicas. Entretanto, essa participação está longe de ser ideal. Por isso, é primordial instalar resistência a governos autoritários e aproveitar os espaços insulados para proclamar nossa indignação.

É nessa direção que nos parece fazer sentido o uso da democracia como instrumento de um sistema articulado de *accountability* por meio do qual seja praticável o controle social sobre os mandos e desmandos do governo para que as políticas implementadas, mesmo em tempos de pandemia, sejam condizentes com a vontade dos cidadãos. Assim, Estado, democracia e *accountability* possuem correlações intrínsecas, seja quanto ao controle social das ações governamentais, com vistas ao aperfeiçoamento de gestões públicas democráticas, ou quanto à atuação do Estado, como regulador das políticas públicas.

O problema é que, conforme salienta Frigotto (2002), a democracia de que dispomos é "uma democracia formal, pelo alto e mutilada de seu sentido mais profundo. Vale dizer, uma democracia que não se afirma na base da participação efetiva das massas" (p.53). Mesmo que nossa Constituição Federal, promulgada em 1988, tenha princípios democráticos, seja fruto de intensas lutas entre forças sociais e tenha ocorrido em um contexto histórico de crise do capitalismo, ela

não foi capaz de oferecer condições de sustentação de seu apelo à democratização nas políticas públicas sociais.

Conforme adverte Wood (2011), o que se assistiu nos países, em geral, a partir das reconfigurações no papel do Estado, foi um afastamento cada vez maior do povo nas questões do Estado e do mercado, sendo cada vez menor o número de pessoas que definem as políticas de uma nação. Os ideais desses poucos refletem, na maioria das vezes, os interesses da mesma minoria.

Dessa forma, o conceito de participação, seja nas políticas educacionais ou não, assume contexto muito distinto do modelo pensado por teóricos marxistas, onde prevalecia a assunção da capacidade de emancipação social e de transformação das condições da classe trabalhadora. Conforme Mészáros (2011) “[...] toda conversa de dividir o poder com a força de trabalho, ou de permitir a sua participação nos processos de tomada de decisão do capital, só existe como ficção, ou como camuflagem cínica e deliberada da realidade” (p.28). O que se verifica, no contexto das políticas neoliberais, é a ampliação reificada dos espaços de participação social, restritos à execução das políticas (Carnoy, 2013).

Sobre as manobras empreendidas nos processos de governação, Bordenave (1985) alerta que essa forma de participação se caracteriza por ser instrumental, ou seja, ela pode ser manipulada, dirigida ou explorada, sendo muito comum seu uso por meio dos meios de comunicação e usados como mecanismos de convencimento do povo tendo em vista determinados fins. O documento afirma que “Para el diseño e implementación de las respuestas educativas a la crisis sociosanitaria se requiere de la participación activa de todos los actores educativos, tanto durante los períodos de confinamiento

como en el proceso de reapertura de las escuelas.” (CEPAL; UNESCO, 2020, p. 11).

Nesse sentido, a convocação para a participação está direcionada para a implementação das auspicias impostas pelo Estado, com total influência de organismos como a Cepal e a Unesco. Inclusive, a participação proclama não só o envolvimento de quem está dentro da escola, mas, também, de quem está no entorno dela, como pais, mães e responsáveis pelos alunos, empoderando a comunidade para melhorar as escolas públicas. Essas medidas ensejam envolvimento coletivo e responsabilidade compartilhada, porém, com apropriação enviesada de ferramentas de *accountability*. Conforme aludem Loureiro e Abrucio (2003) a esse respeito,

[...] as reformas econômicas e os programas de ajuste fiscal podem comprometer princípios democráticos, em especial os de *accountability*, pois, para se obter governabilidade, certos processos de gestão macroeconômica acabam enfraquecendo os mecanismos de responsabilização dos governantes (p. 2).

Isso porque são criadas “agências insuladas e protegidas das pressões do restante do sistema político” (Loureiro e Abrucio, 2003, p. 2). Ou seja, os agentes encarregados dos processos de responsabilização e de exigência da prestação de contas (*accountability*) constituem-se, na maioria das vezes, de “burocratas de carreira, acadêmicos ou profissionais do mercado” (Ibid.), indicados por agências internacionais preocupadas em assegurar a manutenção dos interesses capitalistas e pouco comprometidas com os direitos dos cidadãos. Como consequência, a perspectiva de uma participação capaz de incitar a valorização de ferramentas sociais de *accountability* fica seriamente

comprometida, isso se assevera quando medidas são tomadas de forma emergencial e urgente.

O documento ratifica que a pandemia tem transformado o contexto educacional e que existe a necessidade de países com poucos recursos para ações emergenciais seguirem a experiência de quem conseguiu dar respostas mais rápidas as transformações em curso, ele cita que:

La mayoría de los países cuentan con recursos y plataformas digitales para la conexión remota, que han sido reforzados a una velocidad sin precedentes por los Ministerios de Educación con recursos en línea y la implementación de programación en televisión abierta o radio. No obstante, pocos países de la región cuentan con estrategias nacionales de educación por medios digitales con un modelo que aproveche las TIC (CEPAL; UNESCO, 2020, p. 4)

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) adentram o cotidiano das pessoas e exercem um papel cada vez mais importante na forma de nos comunicar, aprender e viver. Contudo, “[...] los países de América Latina y el Caribe están desigualmente preparados para enfrentar esta crisis aprovechando la digitalización” (CEPAL; UNESCO, 2020, p. 5), resultando inúmeros problemas de desigualdade ao acesso efetivo ao mundo digital, com profundas implicações na participação das novas gerações.

Algumas questões sobressaem dessa análise: Como as TIC podem ser utilizadas para acelerar o desenvolvimento em direção à meta de “educação para todos e ao longo da vida”? Como elas podem propiciar melhor equilíbrio entre ampla cobertura e excelência na educação? Como elas podem contribuir para reconciliar universalidade e especificidade local do conhecimento? De que maneira a educação pode preparar os indivíduos e a

sociedade, de forma que eles dominem as tecnologias que permeiam de modo crescente todos os setores da vida e, com isso, possam se beneficiar delas? Na busca de soluções para essas questões, existem parcerias entre governos e instituições visando a promoção de ações de disseminação de TIC nas escolas, com o objetivo de melhorar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem, entendendo que a alfabetização digital é uma decorrência natural da utilização frequente dessas tecnologias.

Contudo, essa é mais uma estratégia de interferência didática das agendas globais disseminadas nos países da América Latina facilitando a entrada de empresas privadas no setor educacional. De fato, várias questões interferem no amplo uso das TIC na educação que vão desde as vinculadas à propriedade do conhecimento, até, as que se relacionam ao crescente tratamento da educação como mercadoria.

Outro ponto a destacar é que ao assinalar para a necessidade de adaptação às condições da educação a distância, CEPAL e UNESCO (2020) apontam no documento, que o contexto se traduziu em um conjunto de responsabilidades aos governos, gestores e educadores. Também é mencionado, que as demandas do trabalho docente aumentaram significativamente, no sentido de exigir mais tempo para preparar as aulas e acompanhar seus alunos nos mais diversos formatos de plataformas digitais.

Diante do exposto, não se pode furtar essas ressalvas que o documento apresenta em reconhecer os esforços de gestores públicos e educadores, bem como, das desigualdades territoriais entre os países da América Latina, quanto ao acesso à internet dos docentes para atuarem no ensino remoto, “[...] adicionalmente, las oportunidades de continuar las labores de enseñanza a distancia son

muy desiguales entre las diferentes zonas territoriales y sectores sociales en cada país" (CEPAL; UNESCO, 2020, p.10).

No excerto supracitado, são apresentados dados percentuais comparativos entre os países, no México, por exemplo, numa pesquisa realizada com aproximadamente 4.000 professores de todos os níveis de ensino da educação básica, nos 32 estados mexicanos, revelou que em média, 85% dos professores pesquisados estavam trabalhando remotamente (educação a distância). Contudo, fazendo uma comparação dentro do mesmo país, em uma região mais pobre, apenas 64% dos professores estavam conseguindo trabalhar de forma remota. O documento menciona que houve diferenças ainda mais significativas entre as escolas públicas e privadas.

Outro país também citado como exemplo para essa situação é o Chile, onde foi realizada a mesma pesquisa e, apenas 56% dos professores estavam enviando material pedagógicos (físicos ou virtuais) para seus alunos, contudo, não estavam dando aulas online efetivamente. Outros docentes (18%), os quais atuam em escolas privadas, relataram estar fazendo aulas ao vivo.

Já outra pesquisa realizada no país chileno, também dirigida a professores, revelou que o trabalho pedagógico, durante a pandemia se baseou principalmente no envio de atividades (81%) e tarefas (75%) para o trabalho autônomo dos alunos. Um fator ainda mais agravante, que apenas é apontado pela pesquisa, mas não discutido, é que apenas 9% dos professores consideram que a maioria de seus alunos tem o hábito de estudar por conta própria e um quarto deles acredita que seus alunos possuem as habilidades necessárias para usar aplicativos para o estudo remoto.

Mas de fato, o que essas informações sobre os dados do México e do Chile, revelam aparentemente? Levando em conta os pressupostos

de Kosik (2002) sobre “essência e aparência”, os organismos CEPAL e UNESCO (2020), usam para convencimento de seu discurso, uma linguagem que leva um leitor leigo em políticas públicas educacionais, a um primeiro momento, acreditar que verdadeiramente existe a preocupação com as diferenças e desigualdade de oportunidades de aprendizagens entre estudantes e também de condições de trabalho remoto entre docentes (essa seria a aparência), o que os organismos desejam explicitar.

É preciso compreender as relações que são invisíveis na essência e visíveis na aparência. Pois, o que se põe em xeque na discussão, é o contexto da essência dessas informações apresentadas, pois, em nenhuma passagem do texto, são apontados caminhos para superação das tão mencionadas diferenças, tudo termina em responsabilização e necessidade de adaptação curricular para se manter os índices de aprendizagem.

No caso do Brasil, pensando nos impactos curriculares que a pandemia provocou, o mais visível está relacionado a implementação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC (a qual segue muito bem articulada com as recomendações internacionais para a educação de organismos multilaterais), pois, no ano de 2019 foram feitas verificações sobre a forma pela qual o currículo seria colocado em prática nos projetos pedagógicos das escolas até chegar efetivamente na aprendizagem em sala de aula. Assim, os estados apresentaram seus currículos para aprovação, os quais em muitos casos, inclusive foram seguidos por alguns municípios.

A partir de então, gestores e educadores definiram 2020 como um ano de grande importância para a educação pública brasileira, pois seria de fato o ano da implementação definitiva da BNCC. Já seria, portanto, um período de adaptações e mudanças em diversas

frentes. Contudo, uma pandemia no meio do caminho, repercutiu em interrupção das atividades escolares presenciais, o que por sua vez, implicou em desafios múltiplos, tanto para educadores quanto para gestores em todo país.

Neste contexto, o Observatório de Educação publicou material a respeito, divulgando que os estados seguiram com os preparativos gerais para a implementação na medida do possível, no entanto, o planejamento de realização de consultas públicas, formação de professores por áreas do conhecimento, bem como, alterações de infraestrutura nas escolas, por exemplo, foram comprometidas, ou seja, o processo democrático pela participação da comunidade escolar. A preocupação central foi manter o desenvolvimento das atividades escolares remotamente, sem comprometer o currículo básico, em que cada estado adotou medidas específicas para cumprir com o ano letivo de 2020.

Desta maneira, o debate quanto a efetivação curricular da BNCC ficou em segundo plano nas discussões entre gestores e docentes. Todavia, a fase que estava prevista para 2020, qual seja, o desenvolvimento dos novos currículos, incluindo a arquitetura relativa a re(formatação) do Novo Ensino Médio, seguiu em curso na frente do Ensino Médio do Consed (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e muito embora, a pandemia tenha interferido de certa forma na produção, não houve suspensão do processo. Os impactos da ausência e participação de toda a comunidade escolar sobre como se pôr em prática a nova proposta curricular, será sentida nos próximos anos, no chão da escola.

Diante dessa realidade, a que se indagar se a proposta orientadora da BNCC durante a pandemia, se concretizou como um instrumento de auxílio às escolas, garantindo a aprendizagem,



especialmente em relação ao desenvolvimento de competências globais dos estudantes, no lugar de um currículo conteudista, focado em formação de mão de obra para o mercado de trabalho. Ou ainda, será que no caso de realização de uma consulta pública, aos docentes da educação básica brasileira, estes consideram que a Base ofereceu a possibilidade de definição de trajetórias específicas para cada grupo de estudantes?

Essas indagações se fazem necessárias pois, no caso brasileiro, em que a implementação de uma nova base curricular aliado aos tempos de incertezas que o universo da educação está envolta por causa do Covid-19, bem como, recomendações externas vindas de organismos multilaterais, apontam que os desafios para superação desta realidade em relação ao currículo, seria pensá-lo considerando os interesses dos estudantes, pois desta maneira, estaria contribuindo para o enfrentamento aos aumentos nos índices de evasão escolar e no desenvolvimento de competências para uma formação humana emancipatória.

A adesão ao estilo remoto para dar conta desse calendário letivo como recurso ao ensino, não reflete a verdadeira essência dessa ferramenta. O ensino remoto ou ensino emergencial, como é preconizado atualmente, não é novidade, trata-se de um projeto de educação conhecido como ensino à distância difundido, especialmente, nas redes privadas no ensino superior, mas que, já se alastra em outras esferas, tendo interesses claros na sua implementação e defendido pelo atual presidente da república do Brasil, Jair Bolsonaro. Nesse contexto, a adesão das escolas ao ensino remoto tem uma ligação estreita com ampliação do setor privado atendendo aos interesses da burguesia e dos grandes conglomerados da educação.

A pandemia foi solo fértil para expansão desse movimento que já vinha sendo preconizado em países latinoamericanos, especialmente, no Brasil, desde o contexto de ditadura militar de privatização até os dias de hoje. Certamente, colheremos consequências no pós-pandemia, com resquícios e herança para o capital. Afinal, coube à educação estar novamente a serviço do mercado, mudar o foco da formação geral, ampla, de desenvolvimento das potencialidades, para a tarefa objetiva e direta de adestramento e adaptação aos ditames advindos de organismos multilaterais, oferecendo mão de obra humana que atenda aos interesses das empresas impulsionando o mercado capitalista.

Ficou evidente no documento que a responsabilização pela educação recai sobre docentes e gestores institucionais que, na maioria das vezes, não acreditam em uma alternativa de uso democrático da *accountability* na educação, já que precisam seguir mecanicamente iniciativas instauradas nos Estados advindas de agendas globais. Embalados pela forma predominante de como essas iniciativas estão a ganhar corpo, desconfiam de abordagens que prometem outras finalidades que não o controle, pelo Estado, dos resultados educacionais e a culpabilização do professor e dos funcionários por esses resultados. Porque advinda de um campo onde impera a conformação, também a visão sobre a *accountability* parece estar conformada.

## Conclusões

Considerando a superação das fragilidades inerentes ao cenário educacional e atenuadas pela crise social provocada pela pandemia do Covid-19 no ano de 2020, o uso da democracia como instrumento de um sistema articulado de *accountability* mostra-se

relevante, haja vista que, isso implica uma teia complexa de relações, interdependências e reciprocidades, sendo necessária a negociação e a construção de consensos e responsabilidades, que se estendem em vários âmbitos, tais como: organismos multilaterais, Estado e comunidade escolar.

Neste sentido, a aplicação da *accountability* educacional, está para além do monitoramento de resultados em avaliações estandardizadas e publicização dos resultados e da aplicação/gestão dos recursos públicos. Sendo ela uma tendência que se tem acentuado em diferentes sistemas educativos dos países e que foi reforçada no contexto pandêmico, as orientações advindas de organismos multilaterais, vão ao encontro da implementação de uma cultura de rigor e exigência, tratadas como fundamentais para aferir a qualidade das aprendizagens e o trabalho pedagógico das escolas.

Contudo, é imprescindível ressaltar que quando um país passa a adotar as medidas recomendadas pelos organismos multilaterais, o mesmo recebe financiamentos, sendo esse um dos motivos pelo qual, os países acabam incorporando as orientações e aplicando as mesmas em diversas áreas de políticas institucionais, sobretudo, nas educacionais, e é nesse contexto que se enquadra o documento *La educación en tempos de la pandemia de COVID-19*, publicado em agosto de 2020.

Diante do exposto, examinando o site dos organismos multilaterais CEPAL e UNESCO, bem como, o documento supracitado, de antemão, já se percebe a propagação simétrica de um discurso emergente, com ideias que remetem à paz, à coesão social, ao respeito mútuo entre as nações e a preocupação com a aplicação de um processo educacional de qualidade. Desse modo, percebemos que, com o uso de uma linguagem humanitária e com termos como

solidariedade, justiça, inclusão social e cooperação global, as reais intenções se mascaram.

Entretanto, partimos da premissa de que as ações de organismos multilaterais, não são neutras, e sim, dotadas de intencionalidades escusas, as quais ao serem desveladas permite-nos compreender sobre como são implementadas algumas políticas públicas, neste estudo, na área educacional.

Destarte, na presente análise documental e pensando a realidade educacional vivida atualmente, fica evidente que a *accountability* está intimamente articulada no discurso promovido pela CEPAL e UNESCO (2020), pois, ela é inserida de maneira sutil, mas, majoritariamente como gerenciamento da força de trabalho dos profissionais da educação e da preparação dos estudantes para servirem como mão de obra barata ao mercado. Assim, os dispositivos de *accountability* remetem a garantia dos pressupostos da ideologia capitalista de conformação neoliberal, pouco contribuindo para o fortalecimento do processo democrático de gestão de sistemas educacionais, restando incerto o cenário pós-pandêmico.

## Referencias

Afonso, A. J. (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandarizados e rankings escolares. *Revista Lusófona da Educação*, 13(13). <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545>

- Afonso, A. J. (2012). Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação & Sociedade, Campinas*, 33(119), 471-484. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>
- Bordenave, J. E. D. (1985). *O que é participação*. Brasiliense.
- Carnoy, M. (2013). *Estado e teoria política*. Papiрус.
- CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe; UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (2020). *La Educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. Informe COVID-19. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf)
- Loureiro, M.R. e Labrucio, F.L. (2003). *Políticas fiscais e accountability: o caso brasileiro*. In: *Encontro da Anpad*. Anais.
- Faleiros, V. P. (2009). *A política social do estado capitalista*. Cortez.
- Frigotto, G. (2002). Educação e a construção democrática no Brasil: da ditadura civil-militar à ditadura do capital. In: O., Fávero, e G. Semeraro. (Org.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Vozes.
- Kosik, K. (2002). *Dialética do concreto*. Paz e Terra.
- Libâneo, J. C. (2014). Internacionalização das políticas educacionais. In: *Educação básica: políticas, avanços e pendências*. Autores Associados.
- Marx, K. (2008). *O Capital – crítica da economia política*. Ed. Civilização Brasileira.
- Mészáros, I. (2011). *Para além do capital: rumo a uma teoria de transição*. Tradução Paulo Cezar Castanheira e Sergio Lessa. Boitempo.

Nardi, E. L. (2010). Descentralização na gestão e autonomia da escola: Orientações da Cepal para a reorganização institucional da educação. *Roteiro*, 35(2), 205–230.

O'Donnell, G. (2017). *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. editora UFRJ.

Rodrigues, M. (2008). Educação ao longo da vida: a eterna obsolescência humana [Tese inédita de Doutorado], Doutorado de Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

Shiroma, E. O.; Campos, R. F., y Garcia, R. M. C. (2005). Decifrar textos para compreender a política: subsídios teóricos- metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva – Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC*, 23, 427-446. <https://doi.org/10.5007/%25x>

Triviños, A. N. S. (2009). *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação – O Positivismo, A Fenomenologia, O Marxismo*. Atlas.

Wood, E. M. (2011). *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. Boitempo.

## CAPÍTULO 12

---

# AÇÕES DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA LEITURA E FORMAÇÃO DE LEITORES NO BRASIL

Lucas Santos-Macedo

Dayane Santos-Silva

Universidade Estadual de Maringá – UEM, BRASIL

### Introdução

Um dos papéis da escola é ampliar o letramento dos alunos, para que estes possam desenvolver capacidades de leitura e escrita em diversos contextos sociais, buscando uma participação ativa na sociedade. Esta perspectiva ressalta a natureza social e cultural da leitura, concepção que embasa esse trabalho, considerando o caráter múltiplo das práticas letradas. As práticas letradas, incluindo a leitura, são produto da cultura, da história e do discurso (Street, 2014), amplamente reforçadas em orientações de organismos internacionais a partir da década de 1990.

O trabalho aqui proposto visa expor a relação existente entre as orientações de agências internacionais, a incorporação de tais orientações em políticas brasileiras e a execução de tais políticas em programas propostos pelo(s) governo(s). Delimitamos nosso estudo em orientações, políticas e programas que relacionam leitura e escrita (linguagem numa perspectiva mais ampla). Num primeiro momento, fazemos uma análise das políticas implementadas no Estado

brasileiro a partir de 1990 sob influência de agências internacionais. Na sequência, trazemos uma análise do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) enfatizando seus aspectos históricos, principalmente a história de como o livro didático foi tratado no campo da política educacional no Brasil; e também problematizando a centralização do PNLD e sua relação com o mercado editorial brasileiro.

## **Metodologia**

Este trabalho pauta-se numa metodologia de análise documental, debruçando-se sobre uma vasta bibliografia especializada em políticas educacionais e políticas de leitura, além de documentos emitidos por Organismos Internacionais e pelo governo brasileiro.

Em especial, a análise centra-se na Política Nacional de Leitura e Escrita (PNLE), documento brasileiro que objetiva definir estratégias de promoção do livro, da leitura, da escrita, da literatura e das bibliotecas de acesso público no Brasil. Esta política foi instituída a partir da lei nº 13.696/2018, sancionada em 13 de julho de 2018. Além disso, outro foco de análise é o Modelo de lei para o fomento da leitura, do livro e das bibliotecas, documento emitido pelo Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina e o Caribe (CERLALC), instituição vinculada à Unesco.

## **Organismos internacionais: promoção do consenso e construção de políticas educacionais para a leitura e escrita no Brasil**

A década de 1990 foi marcada por inúmeras mudanças no campo educacional brasileiro, especialmente no que se refere ao debate sobre a universalização da educação básica. As discussões



acerca da temática democratização da educação ganharam destaque na Conferência Mundial de Educação para Todos, em 1990, organizado e patrocinado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciências e a Cultura – Unesco, Banco Mundial – Bird, Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, com o objetivo de promover um evento mundial a fim de garantir as necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, em especial às meninas e mulheres e populações das áreas rurais, que compunham a maior fração de analfabetos naquele período.

A Conferência Mundial de Educação para Todos resultou na “Declaração Mundial de Educação para Todos” (1990), um dos marcos da *Agenda Globalmente Estruturada para a Educação*, que configurou a padronização das políticas educacionais de formação de professores, dos currículos, das avaliações externas e do material didático, com o objetivo de estabelecer um consenso mundial em torno da educação (Dale, 2004).

Nessa perspectiva, o compromisso pela Educação Básica defendida na “Declaração Mundial de Educação para Todos”, tem a leitura, a escrita, expressão oral, o cálculo e a solução de problemas, como instrumentos essenciais para a aprendizagem. No quadro de ação prioritária em nível nacional do referido documento, foram definidas estratégias específicas para as políticas de melhoria da Educação Básica, dentre elas a citar: a aprendizagem dos educandos, a formação de pessoal (docentes, gestores e demais interessados), o currículo, a avaliação da aprendizagem e, por fim, materiais didáticos e instalações. Como ação em nível regional, o documento trata da necessidade de ações integradas para cooperação internacional de troca de experiências e informações, com objetivo de empreender

atividades conjuntas: capacitação de pessoal, coleta e análise da informação, pesquisa, material didático, meios de comunicação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem e viabilizar o incremento de gestão e uso de educação a distância (UNESCO, 1998).

A leitura, a escrita e raciocínio lógico envolvendo a resolução de problemas, constituiu-se em um dos pilares da educação para a década de 1990, e foram reforçadas no Relatório Jacques Delors (Delors, 1998), em que o ler, escrever e contar aparece como “saberes básicos”, que garantia a construção de outros pilares postulados no relatório: aprender a aprender, aprender a fazer, aprender a ser e aprender a conviver. Portanto, a leitura e a escrita, enfoque deste estudo, consta como uma das recomendações/orientações para educação do século XXI, sendo ela uma “aprendizagem básica clássica” que possibilita “[...] exprimir em uma linguagem suscetível de facilitar o diálogo e a compreensão” (Delors, 1998, p. 33), assim como desenvolver capacidades indispensáveis para se tornar um cidadão:

A participação democrática depende, de algum modo, das virtudes cívicas; no entanto ela pode ser incentivada ou estimulada pela educação e por práticas adaptadas à sociedade da informação. Trata-se de fornecer referências e grades de *leitura* a fim de fortalecer as habilidades de compreensão e discernimento (Delors, 1998, p. 28, [grifo nosso]).

Nessa perspectiva, a leitura e escrita assumiriam um papel central para desenvolver as habilidades e competências exigidas para a educação do século XXI, bem como a formação para cidadania, via democratização do acesso à educação básica, que talvez conseguiria desenvolver capacidades necessárias “para satisfazer

a demanda do mercado por trabalhadores flexíveis que possam facilmente adquirir novas habilidades" (Altmann, 2002, p. 87).

Na ótica neoliberal, o acesso à educação é tratado como um princípio para a cidadania, isto é, o meio pelo qual garantiria igualdade e liberdade a todos os seres humanos. O discurso da educação para cidadania oculta a lógica perversa do sistema capitalista, este que se sustenta a partir da desigualdade entre os sujeitos, resultado da ausência de liberdade daqueles que não detém os meios de produção. Portanto, a leitura e a escrita por si só não garantem uma participação democrática e acesso aos bens produzidos pela humanidade. Ou seja, o conceito de cidadania empregado pelas agências internacionais em suas proposições para as políticas educacionais do século XXI, limitam-se à formação de indivíduos conscientes dos seus direitos e deveres, ativos e adaptáveis à lógica do capital.

Para os neoliberais a democracia não tem nada a ver com isso. Ela é simplesmente um sistema político que deve permitir aos indivíduos desenvolver sua inesgotável capacidade de livre escolha na única esfera que garante e potencializa a referida capacidade individual: o mercado [...]. É neste quadro que se reconceitualiza a noção de cidadania, através de uma revalorização da ação do indivíduo enquanto *proprietário*, enquanto indivíduo que luta para conquistar (comprar) propriedade-mercadorias de diversa índole, sendo a educação uma delas. O modelo de homem neoliberal é o cidadão privatizado o *entrepreneur*, o *consumidor* (Gentili, 1996, p. 14).

De acordo com Gentili (1996), existe um consenso estratégico entre os intelectuais conservadores e agências internacionais sobre como enfrentar as crises ligadas à educação. Para isso é realizado um diagnóstico comum, no qual se apresentam ajustes comuns

para a resolução da crise, que se configuram em forma de metas/objetivos a serem executados por meio de mecanismos de controle e avaliação, a fim de subordinar à educação as demandas do mercado de trabalho. O enfoque no ler, escrever e contar se justifica como principal meta a ser atingida em termos educacionais, pois trata-se do mínimo necessário para que o indivíduo possa se inserir no mercado de trabalho e se tornar um cidadão-consumidor.

A leitura e a escrita, amplamente disseminadas nos documentos da Unesco e do Banco Mundial a partir de década de 1990, foram materializadas na política educacional brasileira por meio de reformas educacionais no campo curricular, na formação de professores e nos materiais didáticos, com vistas a melhorar os índices nas avaliações externas, em que a leitura é o principal componente avaliado. Nesse sentido, foram criados projetos, programas, planos e políticas para atender as demandas estabelecidas pelas avaliações externas, dentre elas: Programa Nacional Biblioteca na Escola – PNBE (1997); Política Nacional do Livro – PNL (2003); Programa Nacional do Livro do Ensino Médio – PNLEM (2003); Pró-Letramento (2005); Plano Nacional do Livro e Leitura – PNLL (2006); Programa Nacional do Livro Didático – PNLD (2008); Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA (2009); Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos – PNLD-EJA; Programa Nacional do Livro Didático – PNLD para a educação básica (2009); Programa Nacional do Livro Didático – PNLD-Literário (2018) e Política Nacional de Leitura e Escrita – PNLE (2018).

Além da atuação da Unesco nas proposições políticas no âmbito da educacional, o Centro Regional para Fomento do Livro na América Latina e o Caribe – CERLALC, organização intergovernamental da Unesco, especializado no fomento do livro e da leitura, tem contribuído

e direcionado às políticas de leitura, de escrita, de bibliotecas e de compra e circulação de livros no Brasil. Tal constatação foi realizada após análise comparativa entre PNLE (2018) e o documento *Modelo de Lei para o Fomento da Leitura, do Livro e das Bibliotecas* (CERLALC-UNESCO, 2011), este último que serviu para “oferecer aos países um instrumento efetivo no processo de definição de novas leis da leitura, do livro e das bibliotecas que se ocupe de maneira equilibrada dos componentes do setor e que permita avançar na construção de sociedades leitoras” (CERLALC-UNESCO, 2011, p. 13).

Ao analisar brevemente a PNLE, é possível identificar os mesmos elementos presentes no documento, tanto na CERLALC quanto na legislação brasileira, como: Art. 1. “A presente Lei se aplica ao Fomento da Leitura, da Escrita e das Bibliotecas; bem como à produção e à circulação do livro em qualquer forma, e às entidades, processos e recursos relativos a eles” (CERLALC- UNESCO, 2011, p. 23); “Art. 1. Fica instituída a Política Nacional de Leitura e Escrita como estratégia permanente para promover o livro, a leitura, a escrita, a literatura e as bibliotecas de acesso público no Brasil” (PNLE, 2018). Além disso, em ambos os documentos ressalta-se a necessidade de fortalecer a compra e a circulação de livros, por meio de incentivos públicos e privados para viabilizar a democratização do acesso à leitura, à escrita e à criação/manutenção de bibliotecas,

Esta relação de semelhança entre os dois documentos, de certo modo, atesta que a influência/orientações de agência internacionais, se materializa na política educacional brasileira na letra da lei. Em 2022, a Lei N. 14.407 alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN 9394/96, que estabelece a formação de leitor e estímulo à leitura como um dos objetivos de aprendizagem na Educação Básica. Na área da leitura e escrita (ou linguagem, de modo mais amplo) esta

relação também se evidencia em programas que têm a finalidade de executar as orientações e políticas internacionais. É o caso do PNLD, analisado na sequência do texto.

## **Programa nacional do livro didático: contradições e desafios na execução das políticas educacionais**

Em outra pesquisa desenvolvida analisamos representações de leitura e bibliotecas no imaginário de adolescentes (Ministério da Educação, 1997). Na caracterização das representações foi possível perceber que a leitura, para o público estudado, é compreendida, simultaneamente, como elo com um universo ficcional e elo com a realidade. A leitura é, por suas funções sociais, entendida como uma prática cultural diversificada, desenvolvida com finalidades diferentes. O público estudado oscilou no modo de entender a prática por vivenciar, no próprio ambiente escolar, as tensões entre uma perspectiva recreativa e outra utilitarista de leitura. Além disso, os dados coletados apontaram para o entendimento de que a prática de leitura, em ambas as perspectivas, configura-se como atividade escolar, ausente da prática social da maioria dos adolescentes. As bibliotecas, por sua vez, estão distantes do horizonte de muitos; estes espaços só foram mencionados quando a temática foi descolada da esfera do interesse/prazer para a esfera da obrigação. Entretanto, as bibliotecas continuam sendo uma alternativa economicamente viável para os estudantes terem contato com os livros, evitando também a procura desorientada.

Para chegar a tais resultados, o processo de pesquisa possibilitou o contato com textos provindos de universos diferenciados que versavam sobre o mesmo tema: a leitura. Observamos discursos provenientes do campo político (políticas públicas, programas

governamentais, documentos oficiais, campanhas de incentivo), do campo mercadológico (campanhas publicitárias, campanhas de incentivo, pesquisas estatísticas) e do campo educacional (teses, dissertações, artigos e um material bibliográfico vasto). A partir disto, observamos que estes três pilares (política, mercado, educação) possuem uma regularidade no modo como abordam a problemática, promovendo, dessa forma, um consenso quanto à democratização e o incentivo à prática de leitura como necessária na sociedade atual.

Hoje há um discurso da necessidade da prática de leitura e de se formar leitores, destacando com algumas sutilezas seu caráter puramente funcionalista. Tal discurso se alimenta das orientações de organismos internacionais multilaterais já mencionados, pois a leitura é posta como um dos pilares para a democratização do acesso ao conhecimento, na redução das desigualdades de aprendizagem e, conseqüentemente, redução da pobreza e desenvolvimento econômico dos países periféricos. Isso significa que a leitura tem cumprido um papel diferente daquele que se defendia na década de 1980 – leitura como prática da liberdade, emancipação e transformação, assumindo cada vez mais um caráter funcionalista e mercadológico.

Impõe-se, desse modo, um paradigma da leitura pautado em regras que a comunidade atual, explícita e implicitamente, cria para que a leitura seja uma prática incentivada, nunca combatida. Assim, se em outros momentos e situações históricas foram lançados olhares de medo/preconceito/resistência sobre a leitura, hoje, um universo de elogio à leitura enfatiza os benefícios e propõe políticas/propagandas de incentivo a essa prática de maneira massiva. A existência desse consenso, no entanto, não significa que mesmo o campo político, o mercado editorial e o campo educacional atuando para a promoção

da prática leitora, haja, de certo modo, outro consenso em relação à finalidade de suas ações. Também não significa que todos atuem do mesmo modo, sem nenhuma relação hierárquica.

Surgem alguns questionamentos que contribuem para a compreensão desse sistema a partir de algumas problematizações: de que modo essas três esferas se articulam na construção de um universo de elogio à leitura? São apenas essas três as bases de sustentação desse universo? Há papéis diferentes para cada área? Quais são as concepções de leitura propagadas? Que impactos o consenso do incentivo produz nas práticas efetivas de formação de leitores de literatura? A atuação dos setores público e privado e suas demandas específicas interferem no potencial humanizador e emancipatório das práticas de formação de leitores? De que modos essa interferência/ relação aparece na realidade?

Tais indagações apontam um caminho a trilhar numa área de pesquisa que é vasta e muito explorada. A amplitude desse campo de pesquisa se evidencia ainda mais quando propomos pensar a leitura articulando três grandes áreas, cada uma com suas idiosincrasias: políticas públicas, mercado editorial e educação. Diante de tal abrangência, é imperativo que se faça algumas delimitações para mostrar a relação das proposições de organismos internacionais, sua materialização na política educacional brasileira, a execução desta política por meio de programas como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e suas relações com o mercado.

O PNLD pode ser entendido como um programa estratégico de apoio à política educacional que o Estado brasileiro propôs a partir da Constituição de 1988. Pensado desta forma, sua atuação supre uma demanda tornada obrigatória: a efetivação do dever do Estado de fornecer material didático-escolar ao público estudante, conforme art.



208 da Constituição. É possível, no entanto, flexibilizar a interpretação desta obrigatoriedade, pois o próprio governo certamente considera seu empenho na compra e distribuição gratuita de livros às escolas, sendo o PNLD sistematicamente mencionado e politicamente usado para fazer referência ao nomeado “sucesso” da política educacional brasileira.

O PNLD é um programa de ampla proporção, envolvendo em seu planejamento e implementação questões também muito amplas. Para a otimização do PNLD, a descentralização de sua execução tem sido colocada em debate. Pela amplitude e pelo caráter que assume no âmbito da política educacional, consideramos o PNLD uma unidade autônoma de política educacional (que envolve leitura e escrita) para análise, estando nele próprio contidos os contornos de uma política pública de corte social, como é toda política educacional.

Esta compreensão, no entanto, não está na base de criação do Programa, o que significa que as primeiras mobilizações em torno da articulação e das ações do PNLD não estavam relacionadas à materialização de uma política educacional nacional num sentido amplo. Uma análise de materiais que perpassam a história do Programa mostra que a consolidação das suas ações está mais ligada a interesses mercadológicos e estrangeiros.

A primeira proposta de regulamentação para a produção e a distribuição de material didático para as escolas brasileiras apareceu na década de 1930, buscando desenvolver “uma política educacional consciente, progressista, com pretensões democráticas e aspirando a um embasamento científico” (Freitag et al., 1993, p. 12). Foi nesta época que se usou o termo livro didático, conforme o Decreto-Lei nº 1.006 de 30 de dezembro de 1938 – Art 2: “Compêndios são os livros que expõem total ou parcialmente a matéria das disciplinas constantes

dos programas escolares (...) tais livros também são chamados de livro-texto, compêndio escolar, livro escolar, livro de classe, manual, livro didático" (Oliveira e Guimarães, 1984, p.22). De outro modo, até os dias de hoje é concebido como o livro adotado na escola, destinado ao ensino, cuja proposta deve obedecer aos programas curriculares escolares.

Este mesmo decreto criou a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) com a finalidade de examinar, avaliar e julgar os livros didáticos, concedendo ou não autorização para o seu uso nas escolas. Ressalta-se que a CNLD foi criada no período do Estado Novo, isto é, em um momento político autoritário, bastante marcante e polêmico, que buscava garantir, sobretudo, a Unidade/Identidade Nacional. Era tarefa da CNLD controlar a adoção dos livros, assegurando que eles atendessem aos propósitos de formação de um certo espírito de nacionalidade, o que fez com que os critérios para as avaliações dos livros valorizassem muito mais aspectos político-ideológicos do que pedagógicos.

Dos impedimentos estabelecidos pela CNLD para a utilização do livro didático, segundo Oliveira et al., (1984) a maioria estava relacionada à questão ideológica, ou seja, aspectos morais, cívicos e políticos se sobrepujam aos aspectos didático-metodológicos-pedagógicos. Mesmo assim, em 1945 o Decreto-lei 8.460 consolidou a legislação 1.006/38 e dispôs sobre a organização e o funcionamento da CNLD, que, apesar dos sérios problemas detectados na sua operacionalização, foi ampliada e se manteve com plenos poderes.

Os grandes obstáculos envolvendo os livros didáticos permaneceram reclamando soluções, sempre esbarrando na ineficácia da política governamental, da qual temos herança até os dias atuais. Mas surge outro agravante: o livro didático se transformou

em um produto de mercado muito lucrativo, o que fez surgir, no já complicado cenário educacional, uma crescente especulação comercial.

A esse respeito, neste processo de retomada histórica, não podemos deixar de fazer menção ao “escândalo da COLTED”, relatado por muitos pesquisadores que estudam as políticas do livro didático no Brasil. Durante os anos 1960, já sob o regime militar, se estabeleceu, pelo acordo MEC/USAID (Ministério da Educação e *United States Agency for International Development*), a criação da Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED) mudando, em muitos sentidos, a orientação da política do livro didático no Brasil. Freitag et al. (1993) esclarecem que esse convênio, firmado em 06/01/67, tinha como objetivo tornar disponíveis cerca de 51 milhões de livros para estudantes brasileiros no período de três anos, sendo essa distribuição gratuita. Além disso, segundo os mesmos autores, a COLTED propunha um programa de desenvolvimento que incluiria a instalação de bibliotecas e um curso de treinamento de instrutores e professores em várias etapas sucessivas. Para a consolidação desse programa, a comissão contava com uma farta disponibilidade financeira. Entretanto, críticos da educação brasileira denunciaram que, por trás da ajuda da USAID, havia um controle americano das escolas brasileiras e, obviamente, dos livros didáticos que sofriam, por assim dizer, um controle rígido de conteúdo (Freitag et al., 1993).

Podemos dizer que o trabalho desenvolvido pela COLTED apresentou resultados desastrosos, culminando em uma Comissão de Inquérito encarregada de apurar irregularidades advindas de falcatruas que envolviam o mercado livreiro, especialmente o de livro didático, o que levou, em 1971, à extinção do órgão. Com isso, a responsabilidade de desenvolver um programa nacional de livros

didáticos ficou delegada ao Instituto Nacional do Livro (INL), criado pelo Decreto-lei nº 93 de 21 de dezembro de 1937. A esse programa cabia “definir diretrizes para formulação de programa editorial e planos de ação do MEC e autorizar a celebração de contratos, convênios e ajustes com entidades públicas e particulares e com autores, tradutores e editores, gráficos, distribuidores e livreiros” (Oliveira et al., 1984, p.57).

Em 1976, a política do livro didático sofre nova redefinição. O Decreto-lei nº 77.107 transferiu para a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME) a responsabilidade do Programa do Livro Didático. A FENAME deveria “definir as diretrizes para a produção de material escolar e didático e assegurar sua distribuição em todo território nacional; formular programa editorial; cooperar com instituições educacionais, científicas e culturais, públicas e privadas, na execução de objetivos comuns (Freitag, et al., 1993, p.15).

Ainda segundo Freitag et al. (1993), é a partir dessa época que surge explicitamente a vinculação da política governamental do livro didático com a criança carente. Sempre com o intuito de tentar solucionar os entraves da política do Livro Didático, no início da década de 1980 o governo, por meio de uma política centralizadora e assistencialista, decidiu passar para a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) a incumbência de gerenciar, dentre outros, o PLIDEF (Programa do Livro Didático – ensino fundamental). Tal medida resultou nos seguintes problemas apontados por Freitag et al. (1993): dificuldades de distribuição do livro dentro dos prazos previstos, lobbies das empresas e editoras junto aos órgãos estatais responsáveis, autoritarismo implícito na tomada de decisões pelos responsáveis no governo.

A história das mobilizações políticas em função do livro didático no Brasil, até a década de 1980 resume-se, como vimos, em uma série de decretos-lei e iniciativas governamentais que criaram novas

comissões e novos acordos com vistas a regulamentar uma política satisfatória tanto para a produção quanto para a distribuição de livros. Entretanto, as decisões, na maioria das vezes, partiam de um único órgão (CNLD, COLTED, INL, FENAME, FAE) composto por técnicos e assessores do governo, pouco familiarizados com a problemática da educação e, raras vezes, qualificados para gerenciar a questão do livro didático (Freitag et al., 1993), o que nos permite dizer que as decisões em torno do livro didático foram, via de regra, ineficazes, possivelmente, por conta da inexperiência e, sobretudo, da incompetência daqueles que respondiam pelo ensino no Brasil, além, é claro, de toda essa questão estar inserida em uma política altamente centralizadora. O professor não participava dos processos decisórios do sistema educacional, em geral, nem das discussões sobre o livro didático, em particular. Situação que só veio a se alterar com o Decreto 91.542, de 1985, o qual definiu que os professores poderiam proceder “permanentes avaliações dos livros adotados, de modo a aprimorar o processo de seleção”. Dessa forma, muitas contradições percebidas ao longo da história das políticas do livro didático no Brasil advêm de uma política educacional autoritária, burocrática e centralizadora que, por força da própria ideologia que a sustenta, exclui o professor de todas e quaisquer decisões sobre a problemática do ensino e, conseqüentemente, do livro didático.

A produção de livros didáticos, desde o início do século XX, foi o grande motor da atividade de editoração no Brasil (Lindoso, 2004). O livro didático, além de se constituir numa poderosa ferramenta pedagógica, sempre exerceu um papel de grande importância na política educacional brasileira. Tendo início oficialmente em 1929, a trajetória oficial da política do livro didático no Brasil culminou com a aprovação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), em 1985 e que está em vigor até hoje. Esse programa tem sido apontado

como um modelo de sucesso, apresentando, no entanto, dificuldades decorrentes – entre outros fatores – da ação de empresas que comprometem a publicidade do processo de escolha, interferem indevidamente na escolha do professor, além de restringirem o acesso público ao livro. Assim, em um contexto como o do Brasil, onde as políticas educacionais ainda são fortemente influenciadas por organizações internacionais, a questão da escolha desse tipo de livro torna-se complexa, indo além da opção apresentada pelo professor.

As políticas públicas de corte social – dentre as quais estão as políticas educacionais – adquirem uma importância estratégica para o Estado capitalista, particularmente durante a década de noventa, diante da subordinação da política econômica do governo brasileiro às exigências das instituições financeiras multilaterais. Como analisa o professor José Luis Sanfelice:

Já que a escola pública, em seus diferentes níveis e modalidades, tem sido necessária ao capitalismo, é melhor incluí-la na orquestra sob a regência de uma mesma batuta, do que viabilizar que ela desafine. As economias locais, os Estados nacionais [...] não importa mais a nomenclatura que se use com suas respectivas políticas educacionais para os seus sistemas públicos de ensino, vão gradativamente sendo obrigados, mas também com o consentimento de representantes locais, a dançarem uma única música [...]. Internamente as situações vão se repetindo em nível estadual [...] garantidos os interesses privatistas, a escola pública que vai sobrevivendo por necessidade do capital [...] tem que ser afinada pela mesma regência para que, apesar dos resultados adversos, a vitória final seja do contendor por enquanto mais forte: o capital (Sanfelice, 2002, pp. 16-17).

A constituição do conhecimento escolar e, em particular, dos livros didáticos está fortemente entrelaçada com as relações de poder

estabelecidas com base no contexto político, econômico e cultural, e isto é um processo histórico. Assim, a trajetória oficial das políticas do livro didático no Brasil, assim como as políticas educacionais mais amplas, é usada como importante instrumento do aparelho ideológico do Estado.

A retomada democrática no Brasil coincide com uma nova crise do capitalismo mundial e, de acordo com Peroni (2008), as estratégias apontadas para sua superação – neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva, terceira via, e a adoção do modelo de administração gerencial em substituição à burocrática, entre outras – passam a conduzir a redefinição do papel do Estado, diminuindo a sua atuação como executor das políticas públicas. Ou seja, a redemocratização fará com que o país viva a tensão entre ter conquistado direitos, inclusive na legislação, mas a dificuldade de implementá-los.

A adoção desta política neoliberal influenciará a elaboração do PNLD, que tinha o objetivo inicial de universalizar o acesso ao livro didático para os alunos do ensino fundamental da escola pública, uma vez que o Banco Mundial privilegiava a adoção de programas como este ao conceder empréstimos para países da América Latina. Os objetivos do Estado ficarão ainda mais explícitos com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996.

Deste modo, apesar de o Estado estabelecer como princípios “a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber”, bem como “o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas” (conteúdo presente na LDBEN), o mercado ainda restringe essas práticas através de legislações que regulam as práticas de produção, circulação e consumo de bens intelectuais.

O fato de os livros didáticos representarem, de acordo com Ortellado (2009), o setor mais relevante do mercado editorial brasileiro – respondendo por 37% dos títulos, 61% dos exemplares e 42% do faturamento de todo mercado – e ainda, pelo fato de metade desse setor ser destinada a compras governamentais – por meio de diversos programas, mas, sobretudo, do PNLD – faz com que o mercado editorial interfira de maneira indevida na escolha do professor, pois o poder de publicidade das editoras condiciona a decisão do docente.

## Conclusão

O trabalho proposto visou expor a relação existente entre as orientações de agências internacionais, a incorporação de tais orientações em políticas brasileiras e a execução de tais políticas em programas propostos pelo(s) governo(s). Delimitamos nosso estudo em orientações, políticas e programas que se relacionam com a linguagem numa perspectiva mais ampla. Fizemos uma análise das políticas implementadas no Estado brasileiro a partir de 1990 sob influência de agências internacionais. Tais políticas se materializaram em legislações e programas relacionados à leitura, escrita, promoção do livro e de materiais de modo geral.

Trouxemos também uma análise do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) enfatizando seus aspectos históricos, principalmente a história de como o livro didático foi tratada no campo da política educacional no Brasil e também problematizando a centralização do PNLD e sua relação com o mercado editorial brasileiro.

A história das mobilizações políticas em função do livro didático no Brasil, até a década de 1980 resume-se, como vimos, em uma série de decretos-lei e iniciativas governamentais que criaram novas comissões e novos acordos com vistas a regulamentar uma política



satisfatória tanto para a produção quanto para a distribuição de livros. Entretanto, as decisões partiam de um único órgão composto por membros do governo, pouco familiarizados com a problemática da educação e, raras vezes, qualificados para gerenciar a questão do livro didático, o que nos permite dizer que as decisões em torno do livro didático foram por conta da inexperiência e, sobretudo, da incompetência daqueles que respondiam pelo ensino no Brasil, além, é claro, de toda essa questão estar inserida em uma política altamente centralizadora. O professor não participava dos processos decisórios do sistema educacional, em geral, nem das discussões sobre o livro didático, em particular.

Conforme dados da última pesquisa do Sindicato Nacional do Editores de Livros (2022), mais da metade do total de livros vendidos no Brasil em 2021 foram para o Governo, totalizando 218 milhões de exemplares comprados pelos cofres públicos. Desse total, 182.191 milhões foram destinados para o PNLD. O fato de os livros didáticos representarem o setor mais relevante do mercado editorial brasileiro faz com que a dimensão mercadológica interfira na escolha do professor, pois o poder de *marketing* e propaganda das editoras condiciona a decisão do docente.

## Referências

Altmann, H. (2002). Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa*, 28(1), 77-89. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022002000100005>

CERLALC-UNESCO (2011). *Modelo de lei para o fomento da leitura, do livro e das bibliotecas*. Bogotá. [https://cerlalc.org/wp-content/uploads/publicaciones/olb/PUBLICACIONES\\_OLB\\_Modelo-de-lei-para-o-fomento-da-leitura-do-livro-e-das-bibliotecas\\_V1\\_010611.pdf](https://cerlalc.org/wp-content/uploads/publicaciones/olb/PUBLICACIONES_OLB_Modelo-de-lei-para-o-fomento-da-leitura-do-livro-e-das-bibliotecas_V1_010611.pdf)

Decreto-Lei nº 8.460, Consolida a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático (26 de dezembro 1945). *Diário Oficial da União - Seção*, 19208. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8460-26-dezembro-1945-416379-publicacaooriginal-1-pe.html>

Dale, R. (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação"? *Educação e Sociedade*, 25(87), 423-460. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000200007>

Delors, J. (1998). *Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. Cortez.

Freitag, B. et al. (1993). *O livro didático em questão*. Cortez.

Gentili, P. (1996). Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: T. Da Silva; P. Gentili, A. Barbosa, G. Frigoto, e J. Sacristan (Org.). *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo (9-49)*. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

Lei nº 1.006, Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático (30 de dezembro 1938). *Coleção de Leis do Brasil*, 350. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1006-30-dezembro-1938-350741-publicacaooriginal-1-pe.html>

Lei nº 77.107, de (4 de Fevereiro 1976). *Diário Oficial da União - Seção, 1681*. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77107-4-fevereiro-1976-425615-publicacaooriginal-1-pe.html>

Lei nº 9.1542, Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências (19 de agosto 1985). *Coleção de Leis do Brasil, 187*. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91542-19-agosto-1985-441959-publicacaooriginal-1-pe.html>

Lei Nº 13.696, Política Nacional de Leitura e Escrita (12 de julho de 2018). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13696.htm)

Lindoso, F. (2004). *O Brasil pode ser um país de leitores? Política para a cultura, política para o livro*. Summus.

Ministério da Educação (1997). Programa Nacional de Biblioteca da Escola. Ministério da Educação. <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-biblioteca-da-escola>

Oliveira, J., e Guimarães, S. (1984). *A Política do Livro Didático*. Ed. da Universidade Estadual de Campinas.

Ortellado, P. (2009). Uma política de direito autoral para o livro didático. *Desafios da Conjuntura, 1* (27), 8-9. <http://www.observatorio-daeducacao.org.br/images/pdfs/dc27final.pdf> .

Peroni, V. M. V. (2008). Políticas Públicas e Gestão da Educação em Tempos de Redefinição do Papel do Estado. In: *XII Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul*, Itajaí.

Sanfelice, J. L. (2002). *Prefácio*. In: SILVA, Maria Abadia da. *Intervenção e consentimento - a política educacional do Banco Mundial*. Autores Associados.

SNEL (2022). Produção e vendas do setor editorial brasileiro – ano base 2021. [https://snel.org.br/wp/wp-content/uploads/2022/05/apresentacao\\_imprensa\\_Final.pdf](https://snel.org.br/wp/wp-content/uploads/2022/05/apresentacao_imprensa_Final.pdf)

Street, B. V. (2014). *Letramentos sociais: abordagens críticas do letramento no desenvolvimento, na etnografia e na educação*. Parábola.

UNESCO (1998). *Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*. UNESCO.

## CAPÍTULO 13

---

# EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA CRÍTICA ÀS ORIENTAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Dayane Santos-Silva

Universidade Estadual de Maringá – UEM, Brasil

### Introdução

A ampliação da discussão sobre desenvolvimento sustentável deve-se à produção de inúmeros documentos de organismos internacionais ligados a Organização das Nações Unidas – ONU, que incitam o debate desde a década de 1970. A expansão da produção desses documentos ocorreu a partir da década de 1990, no contexto das reformas neoliberais, e objetivaram implementar políticas de desenvolvimento sustentável em âmbito local, regional e mundial, sendo a educação uma de suas principais estratégias para alcançar a materialização da proposta.

Nesse sentido, o presente texto busca identificar e analisar os principais documentos produzidos pelos organismos internacionais entre 1992 e 2015, que recomendam a educação como estratégia fundante para o desenvolvimento sustentável, os quais resultaram na implementação de políticas educacionais para este fim no Brasil.

Buscamos contribuir com a compreensão sobre a constituição de uma agenda internacional para a educação mundial, podendo ser a educação para o desenvolvimento sustentável uma das estratégias dos organismos internacionais para a construção de “consensos” em torno de um projeto de educação e sociedade que visa “humanizar” as relações capitalistas.

## **Metodologia**

Este trabalho pauta-se numa metodologia de análise documental, debruçando-se sobre uma vasta bibliografia especializada em educação para o desenvolvimento sustentável.

No conjunto de documentos analisados estão a Declaração Mundial de Educação para Todos (1990), Capítulo 36 da Agenda 21 (1992); Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global (1992); Educação para o Futuro Sustentável: uma visão transdisciplinar para uma visão concertada (1997); Preparando para o Futuro Sustentável: Educação Superior e o Desenvolvimento Humano Sustentável (1998); Relatório do programa de trabalho internacional sobre educação, sensibilização da consciência pública e capacitação (1999); Declaração de Dakar (2000); Declaração do Milênio (2000); Educação para a Sustentabilidade. De Rio a Johannesburgo: lições aprendidas em uma década de compromisso (2002); Documento final do plano internacional de implementação da Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento sustentável (2005-2014); Agenda 30 (2015-2030); Declaração de Incheon e Marco de Ação para a Implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (2015), Educação para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: objetivos de aprendizagem, entre outros.

## Antecedentes históricos das políticas educacionais para a sustentabilidade

As políticas educacionais de desenvolvimento sustentável no Brasil, ganham força a partir da década de 1990, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio 92. Nesse contexto, a ONU reafirma que a educação é uma das principais estratégias para promover o desenvolvimento sustentável.

A Rio 92 resultou de diversas discussões que já haviam sido realizadas em décadas anteriores, em que o debate sobre o desenvolvimento e os impactos ambientais, já eram alvo de discussão desde os anos 1960. Uma das precursoras desse debate em nível internacional foi Rachel Carson, que em seu livro *Primavera Silenciosa* (1962), denunciou os prejuízos ambientais causados pelo avanço da industrialização e pela utilização indiscriminada dos insumos químicos na produção agrícola. Além de Rachel Carson, outros movimentos ambientalistas e *hippies* questionavam o “desenvolvimento a qualquer custo”. Para estes grupos, era necessário impor alguns limites para o desenvolvimento, a fim de minimizar os impactos ambientais e sociais provocados pela modernização capitalista (Porto-Gonçalves, 2005).

Nessa perspectiva, em 1972, foi encomendado pelo Clube de Roma um estudo chamado *Os Limites do Crescimento*, conhecido como o relatório de Meadows. O estudo que foi liderado por Dennis Meadows, ressaltava a necessidade do “crescimento zero”, especialmente no que se refere à taxa de natalidade, pois para esse grupo de pesquisadores e cientistas, o avanço da industrialização, da escassez dos recursos naturais e da poluição eram provocados pelo aumento demográfico. Para Oliveira (2012, p. 79-80), o discurso ideológico do “crescimento

zero”, objetivava manter as economias dos países periféricos submissas às economias dos países centrais, perpetuando as relações imperialistas e aniquilando qualquer possibilidade de desenvolvimento dos países da periferia do capital. Ou seja, a suposta ideia de “crescimento zero” visava manter intactas as relações imperialistas entre Norte e Sul. Mézáros (2007) afirmaram que:

*Os limites do crescimento*, como o “Clube de Roma” fez em sua aventura amplamente propagandeada de apologia do capital no início da década de 1970, o objetivo continua a ser inevitavelmente a *eternização das graves desigualdades existentes* pelo congelamento fictício (e quixotesco) da produção capitalista global em um nível totalmente insustentável, culpando primordialmente o “crescimento populacional” (como é frequente na economia política burguesa desde Malthus) pelos problemas existentes. [...] A falsa alternativa caracteristicamente aut vantajosa de “crescimento ou não crescimento” é evidente mesmo se considerássemos apenas o impacto do postulado “não crescimento” sobre as graves condições de desigualdade e sofrimento na ordem social do capital. Isso significaria a *condenação permanente* da maioria esmagadora da humanidade às condições desumanas que hoje é forçada a suportar (Mézáros, 2007, pp. 248-249).

Atualmente, nas novas formas de imperialismo sob a lógica do “consenso entre as nações” ou “Agenda Global”, amplamente difundidas pelos organismos internacionais a partir do pós-2ª Guerra Mundial, estabeleceram “uma nova ordem mundial”: desenvolvimento sustentável. Se o desenvolvimento na perspectiva capitalista só pode se reproduzir por meio da exploração humana e destruição ambiental, quem seria responsável pelo desenvolvimento sustentável? Recentemente, Donald Trump, presidente dos EUA, saiu do Acordo de Paris (2016), com a justificativa de que a redução de gases e combustíveis fósseis, estabelecida nesse Acordo, implicaria



no aumento das taxas de desemprego e na estagnação econômica do país. O exemplo deixa claro que o “desenvolvimento sustentável” ficaria a cargo de alguns países, em especial, aqueles cujas economias não possuem “vocação” para a produção de ciência e tecnologia. Assim como na divisão internacional do trabalho, o desenvolvimento sustentável seria de responsabilidade dos países não-industrializados e pouco-industrializados. Portanto, a estagnação econômica “crescimento zero” estaria condicionada aos países periféricos.

Inspirado no debate realizado no relatório *Os Limites do Crescimento*, a ONU realizou, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (ONU, 1972), também conhecida como a Conferência de Estocolmo. De acordo com Oliveira (2012), o Relatório de Meadows serviu de âncora para as discussões realizadas na Conferência de Estocolmo, pois: inaugurou o debate em escala mundial sobre os aspectos ambientais e desenvolvimento econômico; ampliou as discussões sobre meio ambiente e desenvolvimento no campo acadêmico e estabeleceu uma agenda global sobre os impactos do desenvolvimento no meio ambiente. Embora os debates realizados no estudo encomendado pelo Clube de Roma tenham servido de base para as discussões subsequentes, diversos países, dentre eles o Brasil, contestaram a proposta de “crescimento zero”, haja vista que a proposta aprofundaria ainda mais as relações de desigualdade e dependência entre os países periféricos e centrais.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, resultou na *Declaração de Estocolmo* com vinte e seis (26) princípios, em que todos os países-membro da ONU assumiram a responsabilidade de implementar políticas para colocar

em prática os princípios firmados na Declaração. Nesse sentido, chamamos a atenção para o Preâmbulo 4:

Nos países em desenvolvimento, *a maioria dos problemas ambientais estão motivados pelo subdesenvolvimento*. Milhões de pessoas seguem vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, privada de alimentação e vestuário, de habitação e educação, de condições de saúde e de higiene adequadas. Assim, os países em desenvolvimento devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente suas prioridades e a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente. Com o mesmo fim, os países industrializados devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento. Nos países industrializados, os problemas ambientais estão geralmente relacionados com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico (ONU, 1972, [grifo nosso]).

Como é possível identificar, para a ONU (1972), a maioria dos problemas ambientais dos países “em desenvolvimento” são causados pela própria condição econômica de subdesenvolvimento. Isto é, as pessoas em condições de pobreza e/ou fome são mais suscetíveis a degradar o meio ambiente, cabendo às nações desenvolvidas, bem como aos organismos multilaterais e bilaterais direcionar esforços para promover o “desenvolvimento” das nações pobres: “Os Estados devem assegurar-se de que as organizações internacionais realizem um trabalho coordenado, eficaz e dinâmico na conservação e no melhoramento do meio ambiente” (ONU, 1972).

Em nossas sociedades as determinações estruturalmente estabelecidas e salvaguardadas de desigualdade material são em grande medida reforçada pela *cultura da desigualdade* dominante [...] por meio da qual os indivíduos internalizam a sua “posição social”, resignando-se mais ou menos consensualmente à sua

condição de subordinação àqueles que tomam as decisões sobre sua atividade vital. Essa cultura se constituiu em paralelo à formação das novas estruturas de desigualdade do capital, sobre os injustos fundamentos herdados do passado (Mészáros, 2007, p. 191).

Para garantir a implementação de tais medidas, o Relatório de Estocolmo aponta em seu Princípio 19, a educação como indispensável para “[...] fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada” que promova “uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades, inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana [...]”, com atenção à população “menos privilegiada” (ONU, 1972).

Além da *Declaração de Estocolmo* e seus 26 Princípios, na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, estabeleceu-se a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente – PNUMA. Tais debates lançaram bases para a Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, organizada pela Unesco em parceria com o PNUMA, em 1977, Tbilisi - Geórgia, também conhecida como a Conferência de Tbilisi.

Antes da realização da Conferência de Tbilisi, em 1975, foi realizado em Belgrado-Iugoslávia, o Seminário Internacional de Educação Ambiental, no qual resultou na *Carta de Belgrado*. A Carta ressalta que “a reforma dos processos e sistemas educativos é essencial para a elaboração desta nova ética do desenvolvimento e da ordem econômica mundial” (UNESCO/PNUMA, 1975).

*Essa nova Educação Ambiental deve se basear e se vincular amplamente aos princípios básicos definidos na Declaração das Nações Unidas sobre a “Nova Ordem Econômica Internacional”.*

É nesse contexto que devem ser colocados os fundamentos para um programa mundial de Educação Ambiental que possibilitará o desenvolvimento de novos conhecimentos e habilidades, de valores e atitudes, enfim, um esforço direcionado a uma melhor qualidade do ambiente, e de fato, para uma melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras (UNESCO/PNUMA, 1975, [grifo nosso]).

A Conferência realizada em Tbilisi retoma as metas, objetivos e diretrizes estabelecidas na *Carta de Belgrado*, demarcando a partir dessa Conferência, a educação como estratégia para o desenvolvimento e para a preservação do meio ambiente. Nesse sentido, para a UNESCO/PNUMA (1977), a educação deve desempenhar a função de formar capital humano com consciência, para melhor compreender os problemas que afetam o meio ambiente. Para isso, a UNESCO/PNUMA (1977, p. 1) propõem que “a educação ambiental deve atingir pessoas de todas as idades, todos os níveis e âmbitos, tanto da educação formal quanto da não-formal.”

Para alcançar os objetivos propostos na Conferência de Tbilisi, a Unesco/ Pnuma propõem que os Estados-membro elaborem e implementem políticas gerais e políticas educacionais para a formulação de diretrizes curriculares que incluam a educação ambiental em todo o sistema de ensino; “as autoridades em educação” intensifiquem a reflexão e a produção de pesquisas e inovação tecnológica, bem como o intercâmbio das experiências e elaboração de materiais e documentos relacionadas à temática; formação profissional e técnica, especialmente a formação de docentes e disseminadores da proposta; informar/difundir pelos meios de comunicação social as práticas de educação ambiental realizadas; “a adoção de critérios que poderão contribuir para orientar os esforços no sentido de desenvolver a Educação Ambiental no âmbito nacional, regional e internacional”, e ainda; “facilitar as relações com a Unesco, o Pnuma

e outras organizações que se ocupam da Educação Ambiental", por meio de assistência técnica aos países que não dispõem de condições para estabelecer tais medidas.

Nessa perspectiva, as conferências organizadas pela ONU e suas agências especializadas, na década de 1970, aglutinaram o debate sobre o desenvolvimento econômico, meio ambiente e educação, mas ainda não haviam inaugurado o conceito de *sustentabilidade* em seus documentos. Embora ela já estivesse contemplada nas discussões realizadas nesse período com o conceito de *ecodesenvolvimento*, o desenvolvimento sustentável torna-se consagrado em 1987, pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - CMMAD, também conhecida como Comissão de Brundtland, que elaborou o relatório chamado *Nosso Futuro Comum* (CMMAD, 1991). O documento apresenta o conceito de desenvolvimento sustentável sob o *slogan* de promover o desenvolvimento econômico sem prejudicar a gerações futuras.

O documento intitulado *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como Relatório de Brundtland, foi encomendado pela ONU em 1983, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas. Gro Harlem Brundtland ficou encarregado para presidir uma comissão especial e independente, com o intuito de propor estratégias de desenvolvimento sustentável a longo prazo. Além de estabelecer medidas de desenvolvimento sustentável a serem implementadas pelos Estados-Nação em suas políticas nacionais, objetivava estreitar as relações entre países "desenvolvidos" e "em desenvolvimento". Isto é, assim como foi recomendado pela ONU, a CMMAD sinalizava a importância do "retorno ao multilateralismo" e a renovação de uma cooperação técnica estruturada para um "sistema econômico internacional", em que "[...] a preocupação com o meio ambiente se

traduza em maior cooperação entre os países em desenvolvimento e países em estágios diferentes de desenvolvimento econômico e social [...]” (CMMAD, 1991, pp. 11-12).

O Relatório de Brundtland direcionou todo o debate acerca do desenvolvimento sustentável a partir da década de 1990, bem como as conferências realizadas pela ONU e suas agências especializadas. Por isso, o documento se traduz em um marco, tanto para o redirecionamento do debate do desenvolvimento econômico e meio ambiente, como na redefinição do multilateralismo, agora, sob a ótica do “desenvolvimento sustentável”.

Portanto, o conceito de sustentabilidade redimensiona os debates sobre o desenvolvimento, isto é, ultrapassa os aspectos ecológicos restritos aos impactos e destruição do meio ambiente, e passa a ser compreendido em uma perspectiva integrada, como: desenvolvimento social, econômico, político, tecnológico e cultural, que garanta “as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de gerações futuras atenderem também às suas” (CMMAD, 1991, p. 9), e ainda, “orientar o rumo do desenvolvimento sustentável, para estabelecer os alicerces de Nosso Futuro Comum.” (CMMAD, 1991, pp. 16-17).

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas (CMMAD, 1991, p. 49).

No relatório de Brundtland, a educação é vista como estratégica para viabilizar o projeto de desenvolvimento sustentável

em nível local, nacional e internacional, tanto na disseminação da proposta, por meio da inclusão nos currículos, formação de professores, produção científica, como na formação de capital humano e social, contribuindo para promover o crescimento econômico, capacitação para o trabalho e alívio da pobreza:

O desenvolvimento sustentável exige *mudanças de valores e atitudes* para com o meio ambiente e o desenvolvimento. [...] A educação deveria também estar equipada para tornar as pessoas mais *capazes* de lidar com os problemas de superpopulação e densidades populacionais muito elevadas, e estar mais capacitada a melhorar o que se poderia chamar de "*capacidades sociais de produção*". [...] A educação, além de propiciar tudo isso pode tornar a sociedade mais apta para *superar a pobreza*, elevar as rendas, melhorar a saúde e a nutrição, e reduzir o tamanho das famílias. (CMMAD, 1991, p. 122).

O Relatório recomenda que as agências multilaterais e bilaterais "devem prestar apoio à elaboração de um currículo adequado, nas instituições de formação de professores, à preparação de materiais didáticos e outras atividades ligadas à área." (CMMAD, 1991, p. 124). Portanto, a atuação dos organismos internacionais vai além das recomendações político-econômicas e assistência técnica, assumindo também o papel de *intelectuais orgânicos* para a expansão e perpetuação do "desenvolvimento" capitalista, sendo a educação uma de suas principais estratégias.

Nessa perspectiva, fica bastante claro que a educação formal não é a força ideologicamente primária que consolida o sistema do capital; tampouco ela é capaz de, por si só, fornecer uma alternativa emancipadora radical. Uma das funções principais da educação formal nas nossas sociedades é produzir tanta conformidade ou "consenso" quanto for capaz, a partir de dentro e por meio dos

seus próprios limites institucionalizados e legalmente sancionados (Mészáros, 2008, p. 45).

Uma das formas da materialização do *consenso* ou *soft power* estabelecido pelos organismos internacionais ocorre por meio da implantação de políticas nacionais, via cooperação técnica multilateral e bilateral. No Brasil, os tratados internacionais se materializam na letra da lei, que segundo Yoda (2005, p. 3) “o processo de celebração de tratados constitui-se em um ato jurídico complexo, uma vez que o tratado somente entra em vigor após ser promulgado pela Presidência da República e, posteriormente, publicado no Diário Oficial da União [...]”.

O Brasil ao estabelecer um *tratado* com os organismos internacionais, contrai direitos e obrigações. Os tratados são os compromissos que os Estados assumem com os organismos internacionais em constituições, cartas e declarações, geralmente firmados em conferências internacionais. No Estado brasileiro, os organismos internacionais possuem poder jurídico, isto é, o poder de modificar a política nacional por meio da cooperação técnica prestada, que antes de serem implantadas passam por um processo jurídico que, via de regra, possuem status de lei ordinária (Lei N. 9795, 1999).

No contexto da crise capitalista, na década de 1970, os organismos internacionais lançam inúmeras estratégias políticas, econômicas e jurídicas (sob a lógica dominante) para aliviar os problemas causados pelo avanço do capital: fome, pobreza, desemprego, desigualdades e degradação ambiental, sendo a educação umas das principais estratégias para reestruturação produtiva - na formação de capital humano para atender as novas demandas da sociabilidade capitalista, e na construção e



estabelecimento da conformação via consentimento ativo (Gentili, 1996; Frigotto, 2010; Evangelista, 2014).

No bojo dessas estratégias, destacamos as políticas ligadas ao desenvolvimento sustentável. No Brasil, foram criadas políticas públicas de defesa ambiental, com enfoque na educação ambiental, dentre elas: Secretaria Especial do Meio Ambiente, em 1973; Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6938/81), em 1981; Fundo Nacional de Meio Ambiente, em 1989 (Angelini e Carvalho, 2011, p. 135), bem como a Constituição da Federal de 1988, previu no Art. 225 a educação ambiental como política pública:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, p. 131).

Nesse contexto de reestruturação do capital, a educação ocupa um papel estratégico para a viabilização do projeto hegemônico de *sustentabilidade*. A proposta do “desenvolvimento sustentável” levado a cabo nos documentos dos organismos internacionais a partir da década de 1990 é apresentada como uma das alternativas para garantir não apenas o desenvolvimento nos moldes neoliberais, mas, contraditoriamente, assegurar a sobrevivência humana e a perpetuação de um sistema insustentável.

## O desenvolvimento (in)sustentável e suas implicações na política educacional brasileira

Após abordarmos a trajetória do desenvolvimento sustentável, bem como o papel estratégico destinado à educação para a viabilização da proposta, faz-se necessário identificarmos os principais documentos produzidos pelos organismos internacionais sobre a educação e desenvolvimento sustentável a partir da década de 1990, bem como suas implicações na política educacional brasileira, que configurou-se em uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação". Em outras palavras, isso significou "[...] uma nova forma de força supranacional que afecta os sistemas educacionais nacionais." (Dale, 2004, p. 454).

[...] todos os quadros regulatórios nacionais são agora, em maior ou menor medida, moldados e delimitados por forças supranacionais, assim como forças político-econômicas nacionais. E é por essas vias indirectas, através da influência sobre o Estado e sobre o modo de regulação, que a globalização tem seus mais óbvios e importantes efeitos sobre os sistemas educativos nacionais (Dale, 2004, p. 441). Desde a sua criação no pós-2ª Guerra Mundial, mais intensa e extensivamente após a década de 1990, os organismos internacionais atuam no estabelecimento de uma "nova agenda global" para a planificação político-econômica, que visa a preservação das relações capitalistas (Dale, 2004; Neves, 2005; Shiroma y Santos, 2014). Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável converge com o discurso neoliberal no campo educacional, isto é, na construção de uma hegemonia discursivo-ideológica, que se traduz na "[...] construção desse novo senso comum a partir do qual as majorias começam aceitar, a defender como próprias as receitas elaboradas pelas tecnocracias neoliberais." (Gentili, 1996, p. 10). As políticas educacionais implementadas pelas administrações neoliberais permitem reconhecer uma série de regularidades que, para além das especificidades locais, caracterizam e unificam as estratégias de reforma escolar, levadas a cabo por esses

governos. Poderíamos dizer que existe um *consenso estratégico* entre os intelectuais conservadores sobre como e com que receitas enfrentar a crise educacional. Obviamente, tal consenso decorre da formulação de um diagnóstico comum a partir do qual é possível *explicar e descrever* os motivos que originaram a crise e, ao mesmo tempo, de uma identificação também comum sobre os supostos responsáveis por essa crise (Gentili, 1996, p. 15).

O discurso ideológico do desenvolvimento sustentável, além de estabelecer o “consenso estratégico” mencionado por Gentili (1996), direciona os rumos político-econômicos dos países guiados por uma “nova ordem internacional”. Nesse sentido, a educação renasce como redentora dos problemas econômicos, sociais, e também, ambientais, assumindo o papel de “aliviar” os problemas/crises causados pelo avanço do capital: “[...] a educação não é somente prioritária, mas indispensável – quando há desafios como pobreza, consumo desordenado, degradação ambiental, decadência urbana, crescimento da população, desigualdades de gênero e raça, conflitos e violação de direitos humanos” (UNESCO, 2005, p. 9).

Segundo Falleiros (2005, p. 211), as demandas para a educação na sociabilidade capitalista, configuram-se em “[...] um modelo de cidadania que não interfere nas relações burguesas”, pois a cidadania concedida à classe subalterna restringe-se à responsabilização individual, assentada na competitividade (meritocracia) e na solidariedade seletiva, que “[...] não deve jamais questionar a essência do capitalismo”.

Ademais, o que torna as coisas ainda piores é que a educação contínua do sistema do capital tem como cerne a asserção de que a própria ordem social estabelecida não precisa de *nenhuma mudança significativa*. Precisa apenas de uma “regulação mais exata” em suas margens, que se deve alcançar pela metodologia

idealizada do “pouco a pouco”. Por conseguinte, o significado mais profundo da *educação contínua* da ordem estabelecida é a imposição arbitrária da crença na *absoluta inalterabilidade* de suas determinações estruturais fundamentais” (Mészáros, 2007, p. 295).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), que resultou na Agenda 21, lançou as diretrizes do desenvolvimento sustentável que os países-membro deveriam adotar em suas políticas nacionais. Dentre os objetivos para a educação, destacamos: (a) reorientação do ensino no sentido do desenvolvimento sustentável; (b) aumento da consciência pública; (c) promoção do treinamento (ONU, 1992, p. 429):

Os Governos devem procurar atualizar ou preparar estratégias destinadas a integrar meio ambiente e desenvolvimento como tema interdisciplinar ao ensino de todos os níveis nos próximos três anos. Isso deve ser feito em cooperação com todos os setores da sociedade. Nas estratégias devem-se formular políticas e atividades identificar necessidades, custos, meios e cronogramas para sua implementação, avaliação e revisão. Deve-se empreender uma revisão exaustiva dos currículos para assegurar uma abordagem multidisciplinar, que abarque as questões de meio ambiente e desenvolvimento e seus aspectos e vínculos sócio-culturais e demográficos (ONU, 1992, p. 431).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9394/96, faz uma tímida menção à educação ambiental, no Art. 32, inciso II, que estabelece: “a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade” (Brasil, 1996, p. 154). Entretanto, é nos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN’s que se estabelece a operacionalização da educação ambiental nos currículos, na formação de docentes e na

prática pedagógica: “Os conteúdos de Meio Ambiente serão integrados ao currículo através da transversalidade, pois serão tratados nas diversas áreas do conhecimento, de modo a impregnar toda a prática educativa e, ao mesmo tempo, criar uma visão global e abrangente da questão ambiental” (Secretaria de Educação Fundamental do Brasil, 1997, p. 49).

Os PCN’s que tratam do Meio Ambiente admitem que os princípios de educação ambiental contidos no documento estão em consonância com as recomendações realizadas pela Unesco, e que eles serviram “[...] para definir alguns pontos importantes do trabalho relativo ao tema Meio Ambiente.” (Secretaria de Educação Fundamental do Brasil, 1997, p. 73).

As diretrizes do *Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global* (UNESCO, 1992) propõem que a educação ambiental, expressa no Tratado, bem como na Conferência do Rio-92 (Agenda 21), sejam implementadas em todos os espaços de educação formal, informal e não-formal, para todas as faixas etárias. Para isso, recomenda que os países que assinaram o Tratado (dentre eles, o Brasil), que elaborem documentos e políticas a serem implementadas na rede formal de ensino e em programas educativos dos movimentos sociais (ecologistas, mulheres, jovens, grupos étnicos, artistas, agricultores, sindicalistas, associações de bairro e outros) e nas suas instituições.

Outro documento referênciasobre educação e sustentabilidade, elaborado pela Unesco em parceria com o Pnuma, Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, é o *Educação para o Futuro Sustentável: uma visão*

*transdisciplinar para uma ação compartilhada* (UNESCO, 1997). Nele resalta-se o papel da educação para o desenvolvimento sustentável:

A chave para o desenvolvimento sustentável e autônomo é a educação; uma educação que alcance todos os membros da sociedade, em novas modalidades e por intermédio de novas tecnologias para proporcionar a todos verdadeiras oportunidades de aprender ao longo de toda vida. Devemos estar preparados, em todos os países, para dar à educação novas formas, a fim de promover atitudes e condutas propícias à cultura da sustentabilidade (UNESCO, 1997, p. 5).

No Brasil, a agenda global de desenvolvimento sustentável, estabelecida na década de 1990 por esses organismos, desdobrou na Política Nacional de Educação Ambiental - Pnea. Seguindo as recomendações realizadas pela Unesco e demais agências da ONU, o Estado brasileiro, em 1999, instituiu a Lei nº 9.795/99, que implementa a PNEA. Conforme as orientações estabelecidas no Capítulo 36 da *Agenda 21* e no *Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global*, a educação ambiental tornou-se “[...] um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal.”. Ademais, o artigo 8 determina:

As atividades vinculadas à Política Nacional de Educação Ambiental devem ser desenvolvidas na educação em geral e na educação escolar, por meio das seguintes linhas de atuação inter-relacionadas: I - *capacitação de recursos humanos*; II - *desenvolvimento de estudos, pesquisas e experimentações*; III - *produção e divulgação de material educativo*; IV - *acompanhamento e avaliação*. § 1o Nas atividades vinculadas à Política Nacional de Educação Ambiental serão respeitados os princípios e objetivos fixados por esta

Lei. § 2o A capacitação de recursos humanos voltar-se-á para: I - a incorporação da dimensão ambiental na formação, especialização e atualização dos educadores de todos os níveis e modalidades de ensino; II - a incorporação da dimensão ambiental na formação, especialização e atualização dos profissionais de todas as áreas; III - a preparação de profissionais orientados para as atividades de gestão ambiental; IV - a formação, especialização e atualização de profissionais na área de meio ambiente; V - o atendimento da demanda dos diversos segmentos da sociedade no que diz respeito à problemática ambiental. § 3o As ações de estudos, pesquisas e experimentações voltar-se-ão para: I - o desenvolvimento de instrumentos e metodologias, visando à incorporação da dimensão ambiental, de forma interdisciplinar, nos diferentes níveis e modalidades de ensino; II - a difusão de conhecimentos, tecnologias e informações sobre a questão ambiental; III - o desenvolvimento de instrumentos e metodologias, visando à participação dos interessados na formulação e execução de pesquisas relacionadas à problemática ambiental; IV - a busca de alternativas curriculares e metodológicas de capacitação na área ambiental; V - o apoio a iniciativas e experiências locais e regionais, incluindo a produção de material educativo; VI - a montagem de uma rede de banco de dados e imagens, para apoio às ações enumeradas nos incisos I a V (Lei N. 9795, 1999, p. 2-3, [grifo nosso]).

A Lei 9.795/99 destaca em diversos artigos que a educação ambiental deve compor o currículo de toda educação nacional em todos os níveis e modalidades de ensino, não como disciplina específica, mas como prática educativa integrada, permanente e contínua, exceto em cursos de pós-graduação e extensão, em que é facultativa a criação de disciplina específica. Além disso, a PNEA reforça a inclusão obrigatória da educação ambiental nos currículos de formação de professores em todos os níveis e modalidades do ensino, incluindo a formação de profissionais de todas as áreas.

Para cumprir a determinações estabelecidas na PNEA, em 2004 foi criado o Programa Nacional de Educação Ambiental - ProNEA

e, em 2006, Programa Nacional de Formação de Educadores(as) Ambientais – ProFEA. O ProNEA com o objetivo de “[...] internalizar, por meio de espaços de interlocução bilateral e múltipla, a educação ambiental no conjunto do governo, nas entidades privadas e no terceiro setor; enfim, na sociedade como um todo” (Brasil, 2004, p. 33), e o ProFEA com o objetivo de “[...] qualificar as políticas públicas federais de educação ambiental [...], no sentido de desenvolver uma dinâmica nacional contínua e sustentável de processos de formação de educadoras(es) ambientais a partir de diferentes contextos” (Ministério do Meio Ambiente, 2006, p. 5).

[...] formulação das políticas fundamentadas em amplos insumos e estabelecimento de um marco para as atividades e a responsabilidade local; colaboração com instituições de pesquisa pedagógica, reforma e elaboração de currículo e formação de docentes com o objetivo de verificar em quais dos pontos do sistema educacional os valores para o desenvolvimento sustentável poderão ser integrados (UNESCO, 2005, p. 87).

Os programas supracitados, assim como as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (Brasil, 2013), estão alinhados com as orientações dos organismos internacionais, no que se refere à inclusão de medidas estratégicas estabelecidas no documento final da *Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável* (UNESCO, 2005), e reafirmados na *Declaração de Incheon* (UNESCO, 2015):

Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz



e não violência, cidadania global, e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável (UNESCO, 2015, p. 21).

De acordo com Moreira (2008), o desenvolvimento sustentável surge como uma resposta ao padrão produtivo e consumista de um projeto desenvolvimentista que entra em crise. Ao tratar de educação para o desenvolvimento sustentável, os organismos internacionais não sugerem o fim das relações capitalistas, pelo contrário, buscam subordinar a educação às necessidades do capital.

## Conclusão

O discurso da educação para o desenvolvimento sustentável, amplamente difundido pelos organismos internacionais a partir de 1990, não se restringiu a estabelecer uma agenda global (simbólica) para a educação, mas contribuiu para a formulação de políticas nacionais de educação, especialmente no Estado brasileiro, em que essas organizações possuem poder jurídico. Cabe salientar que os organismos internacionais não são organizações autônomas e neutras, que atuam com isenção ideológica. São organizações “financiadas pelos Estados que não hesitam em usar este poder para exercer sua influência ou para legitimar sua agenda doméstica no setor da educação” (Akkari, 2017, p. 942).

Mészáros (2007) afirma que a única condição absoluta de sustentabilidade só será possível em outro modelo societário que não seja este sistema, cujo alicerce é a destruição e usurpação massiva da natureza pelo capital. Contraditoriamente, esse sistema que tem como lógica a exploração irracional de todos os recursos naturais e humanos, precisa garantir a sua própria reprodução *sociometabólica*,

e exige, mesmo que de forma imediata, ações “mais sustentáveis” para garantir a sua manutenção e perpetuação.

Dessa forma, compreender as contradições presentes na proposta de educação para o desenvolvimento sustentável é imprescindível para a construção de um verdadeiro projeto societário sustentável. Ou seja, não há qualquer perspectiva de sustentabilidade no sistema capitalista. Portanto, a proposta de educação para o desenvolvimento sustentável, recomendada pelos organismos internacionais e implementadas pelo Estado brasileiro, tem operado como uma solução burguesa para amenizar as destruições causadas pelo desenvolvimento capitalista, que utiliza-se de um discurso ideológico para transferir aos indivíduos a responsabilidade pela (in) sustentabilidade.

Diante disso, podemos considerar que a proposta de desenvolvimento sustentável é insustentável, tanto para o capital que precisou criar alternativas para que este planeta tenha condições materiais de se manter enquanto sistema econômico, político, social e cultural, como para aqueles que defendem outro projeto societário, o qual sem as condições concretas, isto é, sem a natureza, estará fadado ao fim.

## Referências

Akkari, A. (2017). A agenda internacional para educação 2030: consenso “frágil” ou instrumento de mobilização dos atores da educação no século XXI? *Revista Diálogo Educacional*, 17(53), 937-958. <https://doi.org/10.7213/1981-416x.17.053.a011>

- Angelini, R., e Carvalho, A. R. (2011). Educação científica ambiental: histórico e perspectivas. In: L. Belini (Org), *Educação Ambiental: fundamentos para o ensino e a pesquisa*. Eduem.
- CMMAD. (1991). *Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso Futuro Comum*. Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Senado Federal.
- Dale, R. (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação"? *Educação e Sociedade*, 25(87), 423-460. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000200007>
- Evangelista, O. (2014). *O que revelam os slogans na política educacional*. Junqueira & Marín.
- Falleiros, I. (2005) Parâmetros curriculares nacionais para a educação básica e a construção de uma nova cidadania. In: L. Neves (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. Xamã.
- Frigotto, G. (2010). *A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômica social e capitalista*. Cortez.
- Gentili, P. (1996). Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: T. Da Silva; P. Gentili, A. Barbosa, G. Frigoto, e J. Sacristan (Org.). *Escola S.A.: quem ganha e quem perda no mercado educacional do neoliberalismo* (pp.9-49). Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.
- Porto Gonçalves, C. (2005). *Os (des)caminhos do meio ambiente*. Contexto.

Gramsci, A. (2000). *Cadernos do Cárcere*. v. 2. Os intelectuais. O princípio educativo. *Jornalismo*. Civilização Brasileira, 2000.

Lei No. 6.938. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências (31 de agosto 1981). Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 9394/96 (20 de dezembro 1996). Senado Federal. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)

Lei N. 9795, Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências (27 de abril de 1999). Senado Federal. [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=50EE32B-D99AF52EB7D5DB8E7E03AE765.node1?codteor=634068&filenome=LegislacaoCitada+-PL+4692/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=50EE32B-D99AF52EB7D5DB8E7E03AE765.node1?codteor=634068&filenome=LegislacaoCitada+-PL+4692/2009)

Mészáros, I. (2007). *O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI*. Boitempo.

Mészáros, I. (2008). *A educação para além do capital*. Boitempo.

Ministério do Meio Ambiente/Diretoria de Educação Ambiental do Brasil (2006). *Programa de formação de educadores(as) ambientais. Por um Brasil educado e educando ambientalmente para a sustentabilidade*. Ministério do Meio Ambiente/Diretoria de Educação Ambiental.

Ministério da Educação do Brasil (2012). *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes. Contribuição da pós-graduação brasileira para o desenvolvimento sustentável*. Ministério da Educação.

Ministério da Educação- Secretaria de Educação Básica do Brasil (2013). *Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica*. Ministério da Educação- Secretaria de Educação Básica.

- Moreira, L. A. L. (2008). A (in)sustentabilidade do discurso da educação para o desenvolvimento sustentável do Banco Mundial. *ETD - Educação Temática Digital*, 9(2), 20–30. <https://doi.org/10.20396/etd.v9i2.814>
- Neves, L. M. W. (2005). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. Xamã.
- Oliveira, L. D. (2012). Os “Limites do Crescimento” 40 anos depois: Das “Profecias do Apocalipse Ambiental” ao “Futuro Comum Ecologicamente Sustentável”. *Revista Continentes - UFRRJ*, 1(1), 72-96.
- ONU (1972). *Declaração de Estocolmo*. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, Estocolmo, Suécia.
- ONU (1992). *Agenda 21*. Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro.
- Secretaria de Educação Fundamental do Brasil (1997). *Parâmetros Curriculares Nacionais: meio ambiente, saúde*. Secretaria de Educação Fundamental.
- Senado Federal do Brasil (2004). *Programa Nacional de Educação Ambiental – PRONEA: documento básico*. Senado Federal.
- Shiroma, E. O. e Santos, F. A (2014). Slogans para a construção do consentimento ativo. In: O. Evangelista (Org.). *O que revelam os slogans na política educacional* (pp. 21-45). JunqueiraMarin.
- UNESCO (1992). *Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global* UNESCO.
- UNESCO (1997). *Educação para o Futuro Sustentável: uma visão transdisciplinar para uma ação compartilhada*. Ed. IBAMA.

UNESCO (2005). *Década da Educação das Nações Unidas para um Desenvolvimento Sustentável, 2005-2014: documento final do esquema internacional de implementação*. UNESCO.

UNESCO (2015). *Educação 2030. Declaração de Incheon. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos*. UNESCO.

UNESCO/PNUMA (1975). *Documento sobre el estado actual de La educación ambiental*. En: *Seminário Internacional de Educação Ambiental*, Belgrado, Yugoslavia.

UNESCO/PNUMA (1977). *Declaração da Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental*. Tbilisi, Geórgia: Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental.

Yoda, A. J. V. (2005). *As organizações internacionais e o poder de celebrar tratados*. *Revista Jurídica, Brasília*, 7(75), 01-14.

## CAPÍTULO 14

---

# MECANISMOS DE INCENTIVOS PARA MELHORAR OS RESULTADOS DA EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES DO GRUPO BANCO MUNDIAL

Camila Regina Rostirola

Ana Paula Da Motta

Ágata Lana Dalmolin Dahmer

Universidade do Oeste de Santa Catarina -Unoesc, Brasil

### Introdução

Este estudo tem como objetivo analisar as proposições advindas do Grupo Banco Mundial (GBM) no que tange à implementação de mecanismos de incentivos para os governos subnacionais melhorarem os resultados da educação. Para tanto, analisa um documento elaborado no âmbito do *Results in Education for AllChildren (Reach)*, ou seja, de um projeto financiado e gerenciado por esse organismo.

Especialmente nas últimas décadas, a educação tem sido o cerne das principais proposições do GBM, uma vez que, sob a lógica neoliberal, seria por intermédio da educação que as desigualdades sociais seriam amenizadas e a economia fortalecida. Centrados nessa lógica, Estado e mercado poderiam ampliar os seus lucros, tendo à disposição um trabalhador mais bem qualificado.

Para Mota e Maués (2014), a atuação de organismos multilaterais na educação se intensificou nas últimas décadas, especialmente, nos países periféricos. Em âmbito brasileiro, estudos realizados por Leher (1998), Sguissardi (2000) e Da Mota y Cabral, (2014) demonstraram que foi na década de 1990 que o governo aprofundou relações com esse organismo. A influência do BM nas políticas educacionais brasileiras incidiu, marcadamente, com relação à oferta da educação básica, assim como na gestão escolar e avaliação educacional (Altmann, 2002).

Cabe destacar que, no âmbito da avaliação educacional, começou a ganhar destaque a indução de políticas, cujo objetivo é fomentar a implementação de mecanismos de prestação de contas e responsabilização associados aos resultados dos escores educacionais, sob um viés gerencialista e neoconservador.

Com vistas a melhor compreender esse cenário, o capítulo está organizado em quatro partes, somadas às considerações finais. Inicialmente, busca-se apresentar o percurso metodológico do estudo. Na segunda parte, compreender os fatores que endossam a criação de mecanismos financeiros de incentivo em âmbitos nacional e subnacional. Na sequência, apresenta-se a experiência do Estado do Ceará no que tange à implantação de um modelo de Gestão por Resultados, assim como ao repasse de recursos, da cota parte do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), com base nos resultados de indicadores educacionais. Na quarta parte, analisam-se as proposições do GBM, ou seja, o documento que elenca um passo a passo de como implementar mecanismos de financiamento baseado em resultados, sob a justificativa de reduzir a pobreza de aprendizagem e promover



melhorias na qualidade da educação. E, nas considerações finais, apresenta-se uma síntese das principais reflexões tecidas acerca do objetivo de estudo.

## Metodologia

Neste estudo, analisa-se o conteúdo do documento *Implementando um mecanismo de incentivos para os governos municipais melhorarem os resultados da educação: um guia de implementação inspirado no caso do Ceará*, elaborado no âmbito de um projeto financiado pelo GBM. Para tanto, utiliza-se a análise documental, além de revisão bibliográfica de artigos publicados e outros textos complementares que tratam da relação entre o Banco e as políticas educacionais, assim como da implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*).

Como os documentos, especialmente os de políticas educacionais, não são neutros, buscou-se estabelecer um diálogo crítico, problematizando conceitos e os dados à luz da literatura pertinente, assim como apreender os determinantes históricos, políticos e econômicos que influenciaram na sua elaboração.

Os organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, por meio da publicização de seus documentos, prescrevem orientações e produzem um “discurso ‘justificador’ das reformas” (Shiroma, Campos y Cardoso Garcia, 2005, p. 430). Para Coraggio (1995), as propostas educativas deste organismo são, muitas vezes, interpretadas como uma resposta contemporânea e inédita aos problemas atuais da sociedade, em especial na educação. A partir disso, o autor faz um alerta a respeito de muitos governos e nações pelo mundo estarem adotando de forma acrítica essas recomendações específicas e gerais, tornando-se líderes de governo e intelectuais corresponsáveis pelas

consequências que essas políticas podem proporcionar à sociedade. Nessa via, o intento neste capítulo é justamente demonstrar que o BM vem cristalizando valores e discursos por via da publicação de diferentes tipos de documentos, e estes, por sua vez, têm influenciado na definição das políticas educacionais.

## **Mecanismos de incentivos financeiros para a melhoria dos resultados da educação: considerações iniciais.**

Sob a égide do neoliberalismo, o Estado passou a ser visto como uma instância necessária para regular, manter a ordem e fomentar as políticas sociais. No entanto, sua atuação foi considerada ineficiente, tornando-se indesejada nas relações econômicas. A partir das mudanças administrativas pautadas no gerencialismo, passou-se a defender um Estado menos pesado e mais fraco nas questões de mercado. Dardot e Laval (2016) mencionam que “o neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (p. 17), ou a nova razão do mundo.

Na sua nova configuração neoliberal, contraditoriamente, o Estado tornou-se mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital (Peroni, Bazzo y Pegoraro, 2006) ou, como destaca Azevedo (2004):

...os neoliberais creditam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades. A intervenção estatal estaria afetando o equilíbrio da ordem, tanto no plano econômico como no plano social e moral, na medida em que tende a desrespeitar os princípios da liberdade e da individualidade, valores básicos do ethos capitalista (p. 12).

O neoliberalismo surgiu para favorecer e manter o controle da economia entre os países mais ricos, haja vista que o Estado Neoliberal contribui com a consolidação de monopólios econômicos e, por essa via, afasta os países mais fracos do mercado. As reformas influenciadas pelo modelo neoliberal culminaram em mudanças significativas no papel do Estado, visto que este incorpora a lógica mercadológica e os modelos de gestão da esfera privada para gerir os serviços públicos.

No campo educacional, os efeitos do neoliberalismo não demoraram a surgir. Ao contrário do que ocorreu na economia, em que o Estado foi convidado a se afastar por conta de sua suposta inoperância, no setor educacional ele passou a ter um papel central, assumindo inicialmente funções de um Estado regulador. Para Henkel (citado por Afonso, 2009),

o governo identificou a avaliação como uma componente significativa na sua estratégia de conseguir alguns objetivos decisivos: controlar as despesas públicas, mudar a cultura do sector público e alterar as fronteiras e a definição das esferas de atividade pública e privada (p. 118).

Nessa direção, Normand (2008) salienta que a reivindicação iniciada com a evocação dos escores educacionais e que, paulatinamente, assume novas configurações voltadas para a procura de eficácia e *performance* associadas a dispositivos de *accountability*, reflete a nova demanda mercadológica, impregna os setores educacionais e consolida novos preceitos de governança mundial.

Não obstante advogarem em favor de formas democráticas de administração, "os discursos que reclamam a introdução de mecanismos de *accountability* não são necessariamente democráticos, ou não são sempre motivados por razões explicitamente democráticas" (Afonso,

2010, p. 148). Pode-se dizer que, na maioria das vezes, estes se voltam para a insurgência de instrumentos de controle ou:

...que visam atender a lógicas que alimentam ou exacerbam desigualdades competitivas, ainda que, como acontece frequentemente em educação, pretendam justificar-se como sendo uma consequência compensatória inevitável da perda de poder, nomeadamente, do Estado, em decorrência de processos de autonomia e ou descentralização (Afonso, 2010, p. 148).

Para esse sociólogo, no contexto do modelo avaliativo em curso em muitos países ocidentais, a *accountability* caracteriza-se como 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, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização” (Afonso, 2012, p. 472), apesar de também ser associada a uma perspectiva democrática de administração pública.

Na esteira das análises desse mesmo autor, o termo *accountability*, apesar de ser traduzido frequentemente como sinônimo de responsabilização e prestação de contas, quando transposto ao âmbito educacional, deveria ser um processo que integra as dimensões da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização.

Apesar de sua raiz marcadamente econômica, a *accountability* foi, com o passar dos anos, incorporada pelos setores educacionais em decorrência da redefinição do papel do Estado, da globalização e da migração de políticas educacionais.

O Brasil, acompanhando as tendências mundiais, viveu, na última década, crescimento na implementação de políticas de

avaliação, principalmente associada ao pagamento de bonificações e de incentivos, tendo como base o cumprimento de metas decorrentes das políticas de avaliação em larga escala. Muitos estados brasileiros estão há alguns anos instituindo padrões educacionais, publicização de resultados e sistemas de bonificação atrelados aos resultados, ou seja, dispositivos de *accountability* na educação básica.

As formas de bonificação vão desde o reparo de escolas no tocante à infraestrutura e aquisição de equipamentos (inclusive para alunos) até a distribuição de recursos financeiros e a concessão de recompensas em dinheiro aos professores na forma de 14º, 15º e 16º salários. Essa medida, no entanto, tem onerado substancialmente os cofres dos governos estaduais e municipais em vista dos recursos financeiros demandados com a distribuição de bonificações por desempenho.

Os sistemas locais, no entanto, tendem a reproduzir o mesmo modelo e a mesma metodologia do sistema nacional. Entretanto, uma diferença parece sobressair em relação ao sistema nacional: a exigência de prestação de contas e a atribuição de sanções e recompensas como forma de responsabilizar escolas e docentes pelos resultados logrados pelos estudantes em exames nacionais.

Podem ser exemplos de políticas centradas no pilar da responsabilização a bonificação docente em razão do atingimento das metas, a premiação dos alunos pelo resultado positivo nas avaliações estandardizadas, assim como a aplicação de sanções e intervenções no caso das escolas que não atingiram resultados positivos.

Outra forma de política de responsabilização que tem se fortalecido no Brasil se trata do repasse de recursos financeiros baseado nos resultados dos indicadores educacionais, especialmente em se tratando das transferências fiscais provindas da cota parte do Imposto

sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) realizadas dos estados para os municípios.

O histórico do ICMS iniciou no ano de 1965, uma vez que foi nesse ano que o Brasil, após uma reforma tributária, criou "um amplo imposto sobre o valor agregado que abrangesse todas as etapas da cadeia produtiva de um bem, desde a sua produção, passando pela comercialização/distribuição até a chegada ao consumidor final" (Gomes, Gomes y Rebeiro, 2015, p. 6). Inicialmente, denominado Imposto Sobre Vendas e Consignações, com a Constituição Federal (CF) de 1967 passou a ser intitulado Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), de competência dos Estados.

Com a promulgação da CF no ano de 1988, o ICM passou a ser chamado de ICMS e a base de cálculo aumentou consideravelmente, uma vez que a base tributária "não mais somente sobre a circulação de mercadorias, mas também sobre as Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação" (Gomes et al., 2015, p. 6).

A CF determinou, ainda, em seu artigo 158, que 25% da arrecadação total do ICMS sejam destinados aos municípios e 75% permaneçam para o governo estadual. Segundo estudos de Gomes et al., (2015):

... o montante a ser repassado aos municípios pelo menos  $\frac{3}{4}$  devem ser em função do valor adicionado fiscal - VAF gerado em cada município, ficando as Assembleias Legislativas de cada estado responsáveis por deliberarem sobre as regras e critérios de como os 25% restantes serão repassados aos municípios (p. 9).

Nessa conjuntura, a CF concedeu autonomia para que os estados subnacionais legislassem e estabelecessem os critérios para distribuição da quarta parte dos recursos provindos do ICMS. Na maioria dos estados brasileiros, essa cota do imposto é distribuída aos municípios tomando por base critérios populacionais e o tipo de atividade econômica exercida. Não obstante, uma experiência advinda do Estado do Ceará e disseminada pela mídia e por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, tem ganhado destaque, especialmente, nos últimos anos. Trata-se da transferência de um quarto dos recursos do ICMS vinculado ao desempenho do município em educação, saúde e meio ambiente.

## **Gestão por resultados e mecanismos de incentivos: a experiência do Estado do Ceará**

O Ceará, nos últimos anos, vem seguindo as tendências internacionais e nacionais, intensificando as reformas no âmbito da gestão pública. Com relação ao repasse de recursos do ICMS, inicialmente, o Estado usava os seguintes critérios: “75% proporcional ao VAF, 5% proporcional ao tamanho da população, 12,5% de acordo com os investimentos em educação, e 7,5% de forma igualitária entre todos os municípios” (Gomes et al., 2015, p. 9).

No entanto, esses critérios começaram a ser repensados, uma vez que o Estado, motivado por um ciclo de reformas no aparelho de Estado, instaurado no Governo de Fernando Henrique Cardoso, assim como em orientações de organismos internacionais, iniciou um processo de reforma, com vistas à modernização de seu modelo de gestão pública.

Uma das primeiras ações advindas desse contexto de reformas e modernização foi a publicação, no ano de 2003, do Decreto n. 27.119

de 2003, o qual dispõe sobre a adoção da Gestão por Programas. Esta tem por objetivo “contribuir para o aperfeiçoamento contínuo dos Programas e Projetos, visando melhorar a qualidade do seu acompanhamento, seus resultados, otimizando o uso dos recursos” (p. 1), assim como orientar os gestores públicos no processo de tomada de decisões e tornar a ação governamental mais transparente.

Sob a prerrogativa de modernizar a gestão pública, mudanças foram realizadas nas diferentes esferas da administração pública. Cabe mencionar aqui a publicação do Decreto n. 27.524, de 9 de agosto de 2004, o qual trata da criação do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal, do Grupo Técnico de Gestão por Resultados, do Grupo Técnico de Gestão Fiscal e do Grupo Técnico de Gestão de Contas. Dentre os seus objetivos, cabe destacar: “consolidar o modelo de gestão baseado em resultados” e “elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da administração estadual” (Decreto n. 27.524, 2004, p. 1). Trata-se dos preceitos do gerencialismo e da gestão privada sendo, paulatinamente, incorporados à gestão pública.

Nos anos seguintes, de acordo com estudos realizados por Pinheiro (2014), o Estado do Ceará figurou alguns empréstimos junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e ao Banco Mundial, visando promover reformas de modernização no setor público.

Em 2007, inspirado pelo modelo de reforma canadense, o Ceará, via Lei n. 13.875, definiu que seu modelo de governar seria assentado na Gestão Pública para Resultados (GPR). Para Holanda e Rosa (2004), a GPR trata-se de “um modelo em que o setor público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência” (p. 6).



A Gestão Pública para Resultados tem em sua prerrogativa a busca pela eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, assim como para com a aplicação dos recursos públicos, ou seja, está diretamente relacionada aos preceitos da Nova Gestão Pública, associada a um fortalecimento do Estado na orientação e regulação do setor público. Segundo Gomes (2009), pode-se entender a gestão para resultados como um "ciclo que começa com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo; prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses resultados . . ." (p. 66).

Uma das estratégias advindas da Gestão para Resultados, e que tem ganhado adeptos nos últimos anos, é a transferência de recursos públicos atrelados à melhoria de indicadores. Nessa conjuntura, no ano de 2007, foi aprovada no estado do Ceará a Lei n. 14.023, a qual alterou os incisos II, III e IV do art. 1º da Lei n. 12.612, de 7 de agosto de 1996. A partir dessa legislação, passaram a vigorar os seguintes critérios de distribuição, da cota parte, dos recursos provindos do ICMS:

II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem;

III - 5% (cinco por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil;

IV - 2% (dois por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental. (NR), (Lei n. 14.023,, 2007).

Essa legislação traz significativas mudanças na forma de distribuição dos recursos públicos, uma vez que 18% do percentual de repasses, da cota parte do ICMS, passam a ser atrelados ao Índice Municipal de Qualidade Educacional. Significa dizer que nessa nova fórmula adotada pelo Estado, “quase um em cada cinco reais que os municípios recebem do estado são vinculados a seus resultados educacionais” (Evans y Loureiro, 2020, p. 7). Nessa lógica, quanto melhor os indicadores educacionais, mais recursos são destinados ao município.

Estudos realizados por Evans e Loureiro (2020) dão conta de que o Ceará foi pioneiro na instituição de repasses dessa natureza e seria esse um dos determinantes que têm contribuído significativamente para que o Estado fosse considerado, nos últimos anos, um exemplo de experiência exitosa de melhoria da qualidade educacional e, por conseguinte, a ser seguido pelos demais entes federados.

Os autores ainda destacam que o fator descentralização também foi decisivo no Ceará, uma vez que o Estado municipalizou todas as escolas de ensino fundamental. Isso significa que cabe aos municípios a responsabilidade de gerir os seus sistemas de ensino, enquanto ao Estado recai a responsabilidade de atribuir incentivos, estabelecer políticas complementares e prestar assistência técnica e monitoramento regular dos resultados educacionais obtidos pelos seus entes (Evans y Loureiro, 2020).

Paulatinamente, a experiência do Estado do Ceará em distribuir recursos tendo por base indicadores educacionais foi sendo disseminada aos demais entes federados, principalmente via relatórios de organismos internacionais como o Banco Mundial, que o tratam como um case de sucesso em gestão pública e da pobreza educacional. Ao se empreender uma rápida pesquisa nos sítios eletrônicos, é possível constatar entes subnacionais que realizam visitas

técnicas ao Estado com vistas a aperfeiçoar seu modelo de gestão e implementar uma Gestão por Resultados.

Fruto dessa celeuma de mudanças influenciadas pelo ideário neoliberal e, conseqüentemente, por grupos denominados reformadores empresariais, no ano de 2020, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 108, a qual, além de tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento permanente – uma importante conquista para a educação pública –, contraditoriamente, deu uma nova redação ao parágrafo único do artigo 158 da CF, o qual dispõe acerca dos critérios de distribuição da cota parte dos recursos do ICMS aos municípios.

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108), (Constituição, 1988).

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020), (Constituição, 1988).

As alterações nos critérios de distribuição trouxeram significativas mudanças, uma vez que aumentaram de 25% para 35% o percentual dos recursos do ICMS a serem distribuídos, segundo leis estaduais, e passaram a determinar que, dos 35%, no mínimo 10% do valor desses repasses deve ser atrelado à melhoria dos indicadores educacionais.

Diante dessa conjuntura, pode-se inferir que os novos critérios conformam legalmente os preceitos de um modelo de gestão pública orientada por resultados, marcadamente, por

associarem mecanismos de incentivos financeiros aos resultados de aprendizagem. Para Maia (2021),

Os modelos de gestão pública do Ceará, observados especialmente a partir de 2003, vêm priorizando a GPR como fundamento para a formulação de políticas educacionais que visam à busca de resultados a serem apresentados para a sociedade como produto do trabalho da gestão pública. Ideias como eficiência e eficácia, *accountability*, metas, planejamento estratégico e avaliações externas são exemplos da presença da GPR na agenda recente da educação pública cearense (p. 32).

Sob o aparente discurso do sucesso de todos, o estado do Ceará tem utilizado dispositivos de *accountability* educacional pautados, especialmente, nos pilares da responsabilização e prestação de contas.

De forma geral, cabe mencionar que as reformas no modelo de administração pública, em âmbito federal estadual e/ou municipal, têm posto em evidência o fortalecimento de relações entre o Estado, as agências internacionais e as grandes corporações, o que acaba por conduzir a um "movimento externo de integração a blocos econômicos, simultaneamente a um movimento interno de descentralização, flexibilização e fortalecimento de organizações da Sociedade Civil" (Shiromay Evangelista, 2014, p. 24), a exemplo do que vem ocorrendo no Ceará.

## **Como implementar um mecanismo de incentivo? O guia do Grupo Banco Mundial inspirado no caso do Ceará**

O Banco Mundial, inspirado na experiência exitosa do Estado do Ceará, lançou um guia detalhado, ou seja, um passo a passo para

incentivar os Governos Municipais a melhorarem os seus resultados educacionais, a partir da implementação de mecanismos de incentivos tendo por base os resultados dos indicadores educacionais.

O documento, elaborado por Marcos Holanda, Marcelo Barbosa, Louise Cruz e Andre Loureiro, advém de uma atividade do Reach, gerenciada pelo Banco Mundial. Está organizado em cinco blocos; nos dois primeiros são apresentados o exemplo de criação de incentivos para os governos subnacionais e o funcionamento do mecanismo de financiamento do Ceará baseado em resultados educacionais. O terceiro e quarto blocos apresentam as condições necessárias e as principais etapas para o estabelecimento de um mecanismo de incentivo à educação, baseado em resultados. Por último, o documento traz algumas considerações adicionais a respeito do tema, além das fórmulas do financiamento por resultados e a linha do tempo das principais reformas da educação ocorridas no Estado do Ceará.

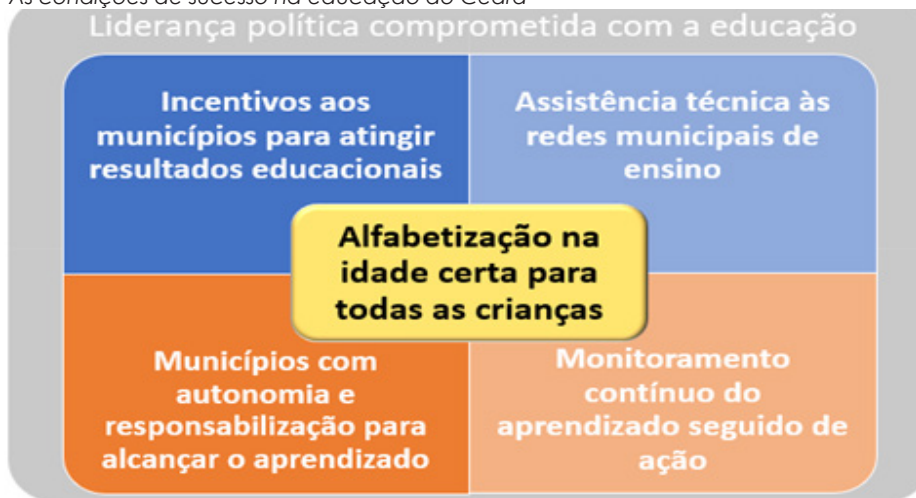
Ao abordar o exemplo exitoso do Ceará, no que concerne à criação de incentivos financeiros para os municípios melhorarem seus resultados educacionais, o documento enfatiza o contraste entre o baixo nível socioeconômico e o desempenho educacional em comparação ao país, sendo o Ceará o quinto estado mais pobre, mas com o maior crescimento no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do ensino fundamental.

É importante destacar que, no Ceará, as reformas iniciaram no âmbito da administração pública. Na educação, as iniciativas estiveram voltadas à implementação de políticas de avaliação em larga escala e à transferência de recursos da cota parte do ICMS vinculados à melhoria de indicadores de educação, saúde e meio

ambiente, sendo que o peso da qualidade da educação é superior às demais áreas.

Segundo o documento, “o índice que calcula o percentual de receita a ser transferida foca na evolução dos indicadores de qualidade educacional, e não em simplesmente alcançar determinados níveis de proficiência” (Holanda, Barbosa, Cruz y Loureiro, 2020, p. 5). Ainda, integram o pacote de medidas adotadas na educação as mudanças na forma de seleção de secretários de educação, ou seja, passam a envolver critérios técnicos e não mais políticos e a concessão de maior autonomia aos municípios cearenses. A Fig. 1 ilustra os fatores que têm contribuído para o sucesso educacional no Estado do Ceará.

Figura 1.  
As condições de sucesso na educação do Ceará



Nota: tomado de Holanda et al. (2020)

O documento, ainda, enfatiza que as reformas custam caro, mas que os investimentos em educação no Ceará, quando comparados aos de estados mais ricos no País, como São Paulo, são altamente

eficientes no uso dos recursos para atingir resultados mais elevados de qualidade educacional, mesmo com o aumento dos gastos.

Quando da apresentação do mecanismo de financiamento baseado em resultados utilizado pelo Estado do Ceará, o documento expõe que é algo possível de aplicar em outros estados, uma vez que a CF estabelece que uma fração da receita de alguns impostos, como no caso do ICMS, deve ser aplicada nos municípios com vistas a mitigar a desigualdade econômica.

Ressalta-se no documento que essas transferências mudaram a sua forma de operacionalização, sendo que primeiro eram discricionárias de acordo com os interesses políticos. Após, foram substituídas por critérios objetivos atrelados a características econômicas, geográficas e sociais e agora são aplicadas com base nos indicadores de resultado, o que justifica a disseminação para outros entes da federação da experiência em questão. O Estado do Ceará utiliza apenas os indicadores de resultado nas regras que regem as suas transferências fiscais; nessa via, se os municípios quiserem mais recursos, precisarão melhorar os seus resultados educacionais.

O Ceará foi pioneiro na implantação do critério baseado em desempenho para a transferência da cota parte do ICMS, sendo que esse mecanismo de repasse está conjugado à assistência técnica aos municípios no âmbito do Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC), criado pelo Estado em 2007 para prestar apoio às escolas municipais. Por intermédio deste pacto,

As secretarias municipais de educação recebem orientações, treinamento e materiais didáticos estruturados com claras rotinas de ensino e que priorizam as habilidades essenciais, especialmente a alfabetização nos primeiros anos. O estado fornece formação e materiais para ajudar as secretarias municipais de educação

a aumentar o tempo letivo em sala de aula, reduzir o número de turmas multisseriadas, adotar critérios meritocráticos na seleção de diretores escolares e oferecer incentivos – financeiros e não financeiros – aos professores cujos alunos atinjam as metas de alfabetização. O estado também oferece recompensas diretas às escolas de desempenho mais alto, desde que elas se empenhem em ajudar outras escolas com baixo desempenho (Holanda et al., 2020, p. 9).

O mecanismo de investimento em educação do Ceará, no início, levava em conta a taxa de crescimento, principalmente, da alfabetização, priorizando os municípios com resultados educacionais mais baixos, visando equiparar os municípios, ou seja, o valor percebido por cada município era calculado com base nos resultados de aprendizagem e nas taxas de progressão. Atualmente, o governo prioriza o crescimento da taxa de alfabetização no 2º ano e os componentes curriculares de português e matemática no 5º ano do ensino fundamental, estabelecendo assim um engajamento entre os municípios para focar nos elementos educacionais que precisam melhorar, uma vez que municípios com níveis e ganhos mais altos recebem recompensas maiores.

O documento é bem claro ao mencionar que haverão ganhadores e perdedores quando do montante a ser repartido anualmente entre os municípios. Trata-se de uma concepção centrada na meritocracia, visto que, para Bourdieu (1998) “efetivamente, a força da ideologia neoliberal se apoia em uma espécie de darwinismo social” (p. 58), a partir da qual os mais aptos e preparados vencem, enquanto os demais ficam à sorte de sua incompetência.

Sob a justificativa de evitar fraudes no cálculo dos indicadores e, conseqüentemente, na transferência de recursos, a equipe do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), o órgão do



governo responsável pela gestão dos indicadores, tem incorporado fatores de controle para desestimular ações fraudulentas, com vistas a aumentar os escores. Destaca-se que os municípios com médias mais altas obtidas às custas da desigualdade e do impedimento de alunos com baixo desempenho compareçam às provas são penalizados.

A não vinculação dos recursos advindos da cota parte do ICMS à educação tem sido um dos motivadores da política, uma vez que os prefeitos têm autonomia para definir a destinação dos recursos extras que serão recebidos. Assim, não só a secretaria ligada ao mecanismo de financiamento por resultados é beneficiada com os incentivos, mas também as demais áreas do município. Acredita-se que se trata de uma estratégia encontrada para mobilizar um maior número de sujeitos na melhoria dos escores educacionais, marcadamente.

Outro aspecto que se sobressai no documento é que esse modelo de financiamento baseado em resultados educacionais passou a ser obrigatório para todos os estados a partir de 2020, por meio da Emenda Constitucional aprovada pelo Congresso Nacional. Não obstante, faz-se necessário que cada estado regulamente via legislação os critérios de distribuição da cota parte dos recursos do ICMS. Logo, o modelo adotado no Ceará pode servir como referência aos demais entes federados, uma vez que se trata de uma experiência bem-sucedida.

Dando sequência às análises, o documento, em seu terceiro bloco, apresenta as condições necessárias para o estabelecimento de mecanismo de incentivo à educação para os governos subnacionais, dentre eles: a) líderes qualificados tecnicamente para trabalhar na concepção e operacionalização do mecanismo; b) estabelecimento de uma estrutura de monitoramento e avaliação confiável e recorrente;

c) alocação suficiente e estável de recursos financeiros de uso livre para fomentar a concorrência entre as escolas; d) descentralização do sistema educacional por meio da municipalização do ensino fundamental; e) autonomia financeira, organizacional e administrativa para gerar resultados com responsabilização.

A respeito das condições elencadas, Freitas (2016) elucida que, nas políticas neoliberais,

O modelo de gestão considerado eficaz é o da iniciativa privada, cujo centro está baseado em controle e responsabilização, ou seja, em processos de fixação de metas objetivas submetidas à avaliação e divulgação, associadas a prêmio ou punição, na dependência dos resultados obtidos. Os supostos básicos do seu bom funcionamento são o controle gerencial e a concorrência sob as leis do mercado. Na área pedagógica, esse modelo alinha objetivos de aprendizagem previamente definidos com o processo de ensino e com a avaliação sistemática e frequente desses objetivos (p. 140).

Portanto, para a implementação de um mecanismo de financiamento baseado em resultados há algumas etapas a serem seguidas que estão elencadas no documento. A primeira diz respeito ao desenho da política, que deve ser pensada para gerar comportamentos desejados nos governos subnacionais, com regra que defina a transferência para melhorar os resultados em educação, tendo os seguintes elementos-chave: "a seleção dos indicadores de educação, a decisão de recompensar os níveis ou as evoluções desses indicadores e fatores explícitos de controle para desestimular comportamentos indesejados por parte dos governos municipais" (Holanda et al., 2020, p. 20).

Ainda nessa fase, o mecanismo deve: a) definir que o incentivo monetário seja de uso geral e suficientemente elevado para

incentivar os dirigentes subnacionais a melhorarem seus resultados em educação; b) recompensar resultados em vez de indicadores de produto, selecionando indicadores claros e definindo fórmulas transparentes; c) definir pesos certos para os indicadores de nível e de evolução; d) identificar os governos municipais ganhadores e perdedores no novo mecanismo para comunicar melhor os objetivos das políticas; e) controlar comportamentos adversos.

Quanto à cronologia, o documento enfatiza que não há um momento perfeito para adotar um mecanismo de incentivo, mas o ideal é colocá-lo o quanto antes em funcionamento. Ainda, recomenda que os entes federados realizem simulações, considerando a diversidade de cenários dentro de um mesmo estado, ou seja, a análise dos ganhos e perdas que cada município teria com resultados educacionais diferentes.

Segundo consta no referido documento, para a implementação da política, o governo estadual precisa ter um forte compromisso com a transparência, deixando clara a metodologia utilizada nos cálculos do mecanismo de incentivo, além de comunicar esse processo aos entes subnacionais e à sociedade, convencendo-os da relevância da proposta. Além dessas ações, é importante a oferta de assistência técnica aos municípios para que desenvolvam a capacidade de desempenho educacional, além da identificação e do compartilhamento de boas práticas dos governos municipais.

Para Maia (2021), o Estado do Ceará “inaugura a partir da criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), mais tarde associado a outros dois mecanismos de indução financeira: o Prêmio Escola Nota 10 (Pendez) e o rateio da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)” (p. 71), um modelo de *accountability* na educação. Consoante destacam, “cabe ao

governo estadual a execução do modelo de *accountability*, desde a sua concepção à aplicação da avaliação, o pagamento de prêmios e o rateio de recursos constitucionais com base nos resultados" (p. 73), ou seja, trata-se de um modelo com forte valorização do Estado associado a mecanismos de regulação e responsabilização.

Por fim, o documento destaca que, para que a política efetivamente aconteça, é preciso dar continuidade a ela; para isso, o governo central deve definir a base jurídica de sustentação do mecanismo de incentivo; garantir a disponibilidade de recursos de forma constante; adaptar a regra de incentivo com base na evolução dos resultados; dispor de condições técnicas e financeiras para manter o sistema de monitoramento e avaliação; e divulgar de forma contínua os resultados à sociedade.

De forma geral, fica evidenciado no documento o modelo de *accountability* presente no estado e que, conseqüentemente, o BM vem disseminando-o e incentivando os demais entes federados a implementarem-no. Com relação à atuação do BM, é interessante destacar que, além de assumir um importante papel na definição de agendas e políticas educacionais, por via da publicização de documentos e relatórios, oferece aos países e seus respectivos entes federados um pacote de soluções padronizadas, com vistas à adequação às novas demandas mercadológicas e neoliberais. Para Mendes (2009), o BM atua como um importante ator financeiro, político e ideológico.

## **Considerações finais**

Neste estudo buscou-se analisar as proposições do GBM no que tange à implementação de mecanismos de incentivos para os governos subnacionais melhorarem os resultados da educação. Para

isso, realizou-se a análise de um documento produzido no âmbito desse organismo, cujo cerne esteve voltado para disseminar a experiência bem-sucedida desenvolvida no Estado do Ceará a respeito da implementação de mecanismos de incentivos para a melhoria dos resultados educacionais.

O documento apresenta um balanço das reformas educacionais no Estado do Ceará e traça orientações para que os governos implementem um sistema de incentivos para repasse da cota-parte dos recursos do ICMS, tendo como base indicadores da educação e saúde. Ainda, busca disseminar a experiência bem-sucedida do Estado, marcadamente, no que tange à melhoria dos indicadores educacionais, como forma de convencer os demais entes federados a implementarem políticas de tal natureza.

De forma geral, considera-se que as proposições advindas desse documento expressam o discurso neoliberal, uma vez que buscam implementar um modelo de gestão orientado para resultados, alicerçado em preceitos voltados à competitividade e à meritocracia, sob a justificativa de aliviar a pobreza e a desigualdade social e promover melhorias na qualidade da educação.

## Referências

Afonso, A. J. (2009). *Avaliação educacional: Regulação e emancipação*. Cortez.

- Afonso, A. J. (2010). Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In M. T. Estebany A. J. Afonso (Orgs.), *Olhares e interfaces: Reflexões críticas sobre a avaliação* (147-170). Cortez.
- Afonso, A. J. (2012). Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. *Educação & Sociedade*, 33(119), 471-484. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>
- Altmann, H. (2002). Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa*, 28(1). <https://doi.org/10.1590/S1517-97022002000100005>
- Azevedo, J. M. L. (2004). *A educação como política pública*. Autores Associados.
- Bourdieu, P. (1998). *Escritos de educação*. Vozes.
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Senado Federal.
- Coraggio, J. L. (1995). Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problema de concepción? In *Ação Educativa, Seminário "O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil"*. São Paulo.
- Costa, A. G., y Vidal, E. M. (2020). Trilhas da política educacional no Ceará: accountability e cooperação. In E. M. Vidal, y A. G. Costa (orgs.), *Responsabilização educacional no Ceará: Trajetórias e evidências* (pp. 63-75). ANPAE.
- Dardot, P., yLaval, C. (2016). *A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Boitempo.
- Decreto n. 13.875, Dispõe sobre concessão de subvenção à instituição assistencial que especifica - Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Tupi Paulista (31 de agosto de 1979). Assembleia Legislativa. <https://www.al.sp.gov.br/norma/76138>

Decreto n. 27.119 (27 junho de 2003). Do Governo do Estado do Ceará.

Decreto N. 27.524 del (9 de agosto de 2004). Poder Ejecutivo. <https://www.mineria.gob.bo/juridica/20040525-14-57-14.pdf>

Da Mota, W. y Cabral, O. (2014). O Banco Mundial e as políticas educacionais brasileiras. *Educação & Realidade*, 39(4), 1137-1152.

Dardot, P. y Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo*. Boitempo.

Evans, D. K., y Loureiro, A. (2020). *Fazendo a educação dar certo: O sucesso do Ceará e Sobral nas reformas educacionais para a alfabetização universal*. Grupo Banco Mundial.

Freitas, L. C. (2016). Três teses sobre as reformas empresariais da educação: Perdendo a ingenuidade. *Cad. Cedes, Campinas*, 36(99), 137-153. <https://doi.org/10.1590/CC-0101-32622016160502>

Gomes, F.; Gomes, A., y Rebeiro, R. (2015). A Lei 14.023/07 e os investimentos em educação fundamental e saúde nos municípios cearenses: Uma análise no período 2006-2010. *Revista Economia e Desenvolvimento*, 14(1), 3-24.

Gomes, E. G. M. (2009). *Gestão por resultados e eficiência na Administração Pública: Uma análise à luz da experiência de Minas Gerais* [Tese inédita de doutorado]. Doutorado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Holanda, M.; Barbosa, M.; Cruz, L. y Loureiro, A. (2020). *Implementando um mecanismo de incentivos para os governos municipais melhorarem os resultados da educação*. World Bank Group. <https://blogs.worldbank.org/pt/education/nao-ha-magica-formula-para-o-sucesso-do-ceara-e-de-sobral-para-reduzir-pobreza-de>

- Holanda, M. C., y Rosa, A. L. T. (2004). Gestão pública por resultados na perspectiva do Estado do Ceará. Em *Nota Técnica, (11)*. Governo do Estado do Ceará. [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/NT\\_11.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/NT_11.pdf)
- Leher, R. (1998). Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: A educação como estratégia do Banco Mundial para "alívio" da pobreza. [Tese inédita de doutorado]. Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Lei n. 14.023, Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. (17 de dezembro de 2007). Legislação Estadual - Ceará. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=122702>
- Maia, J. Q A. (2021). Gestão por resultados (GPR) na educação pública do Ceará (2003-2014). In E. M. Vidal, y A. G. Costa (Orgs.), *Responsabilização educacional no Ceará: Trajetórias e evidências* (33-49). ANPAE.
- Mendes, J. (2009). *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944- 2008)*, [Tese inédita de doutorado]. Universidade Federal Fluminense, Niterói. [https://www.historia.uff.br/stricto/teses/Tese-2009\\_PEREIRA\\_Joao\\_Marcio\\_Mendes-S.pdf](https://www.historia.uff.br/stricto/teses/Tese-2009_PEREIRA_Joao_Marcio_Mendes-S.pdf)
- Normand, R. (2008). Mercado, performance, accountability. Duas décadas de retórica reacionária na educação. *Revista Lusófona de Educação, 11*, 49-76.
- Peroni, V.; Bazzo, V. L.yPegoraro, L. (Orgs.). (2006). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: Entre o público e o privado*. UFRGS.



- Pinheiro, M. S. (2014). *A gestão orientada por resultados no setor público: Um estudo em Secretarias de Estado do Ceará* [Dissertação de mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Administração e Contraloria. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/15820>
- Shiroma, E. O.; Campos, R. F. y Garcia, R. M. C. (2005). Decifrar textos para comprender a política: Subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, 23(2);427-446. <https://doi.org/10.5007/%25x>
- Shiroma, E. O., y Evangelista, O. (2014). Estado, capital e educação: Reflexões sobre hegemonia e redes de governança. *Revista Educação e Fronteiras On-Line*, 4(11), 21-38.
- Sguissardi, V. (2000). O Banco Mundial e a educação superior: Revisando teses e posições. *Universidade e Sociedade*, (22), 66-75.



## CAPÍTULO 15

---

# DIMENSÕES DA ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL NO DISCURSO DO BANCO MUNDIAL

Silmara Terezinha-Freitas

Marlon Sandro Lesnieski

Universidade do Oeste de Santa Catarina, Brasil

### Introdução

O conceito de *accountability* passou a ser usado nos últimos anos nas investigações elaboradas por pesquisadores da área educacional, principalmente nos estudos direcionados às políticas públicas desse campo. A partir da difusão dos preceitos da *New Public Management* na década de 1980 e 1990, que buscavam remodelar os aparelhos estatais através das diretrizes e orientações de organismos multilaterais, os sistemas de *accountability* se apresentam com objetivo de garantir mais eficiência e eficácia aos serviços públicos (Afonso, 2019). No Brasil, o termo é inserido nos debates sobre a administração pública nos anos 1990, coincidindo, conforme Schneider e Nardi (2019), com o início da redemocratização e o discurso de descentralização e desconcentração dos serviços públicos.

Por se tratar de um termo complexo e que engendra vários significados e interpretações relacionadas a diferentes contextos e posicionamentos políticos e ideológicos, não existe uma unanimidade com relação ao conceito de *accountability*. Nesse estudo, adotamos

a perspectiva de Afonso (2019) que a define “[...] como a resultante da interação de três dimensões essenciais: avaliação, prestação de contas e responsabilização” (p.7).

Inicialmente utilizada como um mecanismo para exigir dos governantes prestação de contas sobre as ações adotadas pelos governos, bem como comprometê-los pelos resultados obtidos (Afonso, 2019), a *accountability* é inserida no contexto da reforma do aparato estatal brasileiro e, em sua esteira, da contra-reforma educacional, movimentos esses alinhados com uma perspectiva neoliberal de Estado. Essa forma de utilização do mecanismo acaba por descaracterizar os sistemas de *accountability* enquanto instrumentos de transparência e democratização, como esclarece Afonso (2009) “avaliação, prestação de contas e responsabilização nem sempre constituem elementos que se potenciam mutuamente, e nem sempre se integram em orientações e relações guiadas por uma intencionalidade democrática e de empowerment dos cidadãos” (p.16).

Nesse sentido, as políticas de *accountability* direcionadas à área educacional podem se caracterizar como instrumentos de legitimação e reprodução de diretrizes que privilegiam aspectos de matiz privatista e mercadológica, em nome de uma suposta eficiência do mercado, em detrimento da ineficiência e do baixo desempenho alcançado pelo setor público. Essas políticas, amiúde, são elaboradas a partir do que designam por considerações e sugestões orientadas por organismos multilaterais, mas que, na verdade, se apresentam como estratégias para melhorar o desempenho dos países periféricos em determinadas áreas e, com isso, enquadrá-los no cenário do capitalismo transnacional e globalizante. Dentre as várias organizações internacionais que oferecem orientações para as

políticas educacionais, especialmente no Brasil, o Banco Mundial é o que exerce uma grande influência.

O Banco Internacional para o Desenvolvimento e a Reconstrução (BIRD), comumente chamado de Banco Mundial, foi criado na Conferência de Bretton Woods em 1944 e desde então mantém relações com o governo brasileiro. Criado para apoiar a reconstrução europeia após a Segunda Guerra Mundial, passa a promover, de acordo com Silva (2003) ações de ajuda e cooperação para os países periféricos da América Latina e África.

Com 176 países mutuários, o Banco Mundial organiza suas políticas a partir dos interesses das nações que detém maior porcentagem de participação. Estados Unidos (EUA), Japão, Alemanha, França e Reino Unido, juntos possuem 38,2% dos recursos, os EUA sozinhos participam com 20% do montante geral, o que acaba por fazer do Banco Mundial um auxiliar da política externa estadunidense (Shiroma, Moraes e Evangelista, 2000).

Para realizar projetos de infraestrutura, energia, transporte, entre outros, os governos nacionais, principalmente dos países em desenvolvimento, recorrem frequentemente a empréstimos do Banco Mundial, que por sua vez, os fornece caso os países cumpram determinadas recomendações e exigências. Nesse sentido, o Banco acaba por reestruturar a economia dos países emergentes a partir dos seus interesses. Para Silva (2003):

[...] a instituição financeira aprimorou sua política econômica e suas estratégias para alcançar e modificar a economia dos governos devedores, apresentando-se, portanto, como a única instituição portadora dos instrumentos para reduzir a pobreza, combater o analfabetismo e com capacidade para aplicar políticas econômicas rentáveis e competitivas (p. 286).

Com relação à educação, o interesse do Banco Mundial em orientar e reestruturar as políticas desse setor se deve ao papel atribuído à educação no crescimento econômico, como apontam Shiroma et al., (2000):

... a educação, especialmente a primária e a secundária (educação básica), ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade, melhorando a saúde, e dota as pessoas de atitudes de que necessitam para participar plenamente na economia e na sociedade (p.75).

Nesta perspectiva, o Banco age não apenas como promotor de políticas públicas, mas também como interlocutor de um consenso de uma sociedade fortemente balizada por ideias de cunho neoliberal.

Outro aspecto que potencializa a atuação do Banco Mundial como organismo influenciador, e muitas vezes determinante, das políticas públicas em países periféricos, é a participação de representantes que atuam em grupos de trabalho, elaborando análises e diagnósticos e, posteriormente, os divulgando como modelo a ser seguido. Os documentos produzidos na forma de relatórios, com ampla divulgação por parte dos setores envolvidos, são usados como norteadores para elaboração e implementação de políticas pelos governos nacionais e subnacionais, nas mais variadas dimensões da administração pública.

Um dos relatórios solicitados pelo governo brasileiro ao Banco Mundial, em 2017, intitulado "Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil" pode ser considerado um documento que pretende indicar soluções e diretrizes a serem seguidas

na elaboração de políticas públicas. Este documento constitui, pois, objeto de análise deste capítulo.

## Aspectos metodológicos

Nosso objetivo central com esse estudo é demonstrar as contradições que emergem do discurso difundido pela via do documento, especialmente em relação aos gastos com educação no Brasil, na perspectiva das três dimensões da *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização). Constitui finalidade principal dessa análise desvelar o discurso e as intenções do Banco Mundial que emana do relatório.

Para alcançar este objetivo, analisamos a seção “Gastar Mais ou Melhor”? Eficiência e Equidade da Educação Pública” que trata sobre investimentos na educação brasileira, destacando as diretrizes do Banco Mundial para a educação básica e superior e tensionamos interesses em curso.

A análise de que trata este artigo tem como pressuposto uma abordagem filiada ao materialismo-histórico-dialético que, segundo Triviños (1987) “trata da ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens no desenvolvimento da humanidade” (p. 51). O materialismo-histórico representou uma mudança radical no entendimento dos fenômenos sociais que, até então, se explicavam basicamente através do idealismo. Essa ciência esclarece alguns conceitos como, contradição, ser social, consciência social, meios de produção, forças produtivas, relações de produção e modos de produção (Triviños, 1987).

A análise de documentos é, de acordo com Kimiko, Navarro y Navarro, (2010), um recurso importante dos pesquisadores de políticas educacionais posto que “... tais materiais – oriundos do aparelho de Estado, de organizações multilaterais e de agências e intelectuais que gravitam em sua órbita – expressam não apenas diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais” (p. 53). Assim, revelam aspectos da historicidade do objeto, das contradições que o cercam e do projeto de sociedade pretendido.

### **Accountability educacional: um ajuste realmente justo?**

Na seara das articulações políticas entre Estados e organismos multilaterais, especialmente o Banco Mundial, em um contexto regulatório onde as diretrizes dos governos para a educação são submetidas às mesmas regras capitalistas do setor financeiro e produtivo, é que se insere o documento intitulado “Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil” de 2017.

O anunciado relatório inicia suas recomendações com a abordagem de que o Brasil atento aos desafios de lidar com seus gastos públicos, solicitou ao Banco Mundial uma análise aprofundada das despesas primárias. Desta maneira, o documento visa a identificação de alternativas de redução de déficit fiscal a um nível sustentável e aponta maneiras de economizar parte do orçamento via implementação de um ajuste justo.

Este ajuste sugerido no relatório, enfoca que deve ser sido produzido a partir de um extenso diálogo com todos os setores das áreas públicas e privadas (governamentais, sociais, sindicais e empresariais) e ainda, ter como primazia a qualidade na prestação



de serviços públicos, bem como, os benefícios aos estratos mais pobres da população.

Com esta argúcia inicial, justifica-se a produção do presente relatório, o qual segundo o organismo, foi baseado nas “melhores práticas internacionais e na revisão da eficiência dos gastos entre as diferentes entidades e programas governamentais” (Banco Mundial, 2017, p. 01). Este excerto, já apresenta a intenção do Banco (guiada pela regulação de mercado) de nortear/direcionar os gastos públicos do país, mas com um ‘benevolente’ discurso de eficácia nos serviços ofertados à sociedade para promoção da igualdade social.

Para finalizar a apresentação do relatório, enfatiza-se a intencionalidade do Banco, segundo a qual está em apontar os caminhos (soluções orçamentárias), em áreas distintas do Estado, para a superação dos desafios que concernem à sustentabilidade fiscal do país de maneira eficiente:

Desenhar e implementar um “ajuste justo” que coloque as contas fiscais do Brasil de volta em uma trajetória sustentável, ao mesmo tempo em que protege os pobres, é um grande desafio. Acreditamos que quanto antes o País iniciar esse debate e enfrentar seus problemas, mais cedo será possível transformar sua realidade e retomar o caminho da prosperidade compartilhada entre todos (Banco Mundial, 2017, p. 01).

No resumo executivo do documento, o enunciado “O Governo Brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal” (Banco Mundial, 2017, p. 07), busca explicitamente demonstrar, na visão do Banco, a falta de eficiência da gestão dos gastos públicos brasileiros, daí a necessidade de elaboração de ‘recomendações’ para o ajuste das finanças.

Nos apontamentos seguintes, sobre a pouca eficiência nos gastos públicos, a área educacional é apresentada como a principal causa, nas palavras do Banco Mundial (2017):

A vinculação constitucional dos gastos em educação a 25 por cento das receitas dos municípios pode ser uma das principais causas da ineficiência dos gastos. [...]. As despesas com ensino superior são, ao mesmo tempo, ineficientes e regressivas. Uma reforma do sistema poderia economizar 0,5 % do PIB do orçamento federal (p. 13).

No que concerne a área da educação, adentramos na seção “Gastar mais ou melhor? Eficiência e equidade da educação pública”, objeto de análise neste estudo. Para compreender as recomendações de ajuste no campo educacional, reportamo-nos a Silva (2002):

A tese defendida é a de que existe uma intervenção sistemática do Banco Mundial nas políticas e estratégias da educação pública com o consentimento do governo federal, de parte dos estaduais e das elites dirigentes nacionais, que se subscreveram e alinharam às políticas estabelecidas pelo modelo neoliberal de desenvolvimento econômico, comprimindo os direitos sociais (p. 06).

Segundo a autora, a intervenção e formulação de políticas na educação pública, pelo Banco Mundial, teve início na década de 1960, porém, oficialmente foi em 1973, quando passou a ter a erradicação da pobreza, como parte de suas políticas, prescrevendo medidas voltadas à redução dos custos escolares. A partir dos anos 1980, começou fortemente a influenciar a formulação das políticas educacionais das nações endividadas da África e América Latina, sistematizando-as em seus documentos, prescrições a serem executadas pelos países, as quais estendem-se desde a formação

profissional até a criação de vínculos e parcerias de escolas básicas e universidades com empresas privadas.

E neste cenário, encontramos as dimensões da *accountability* educacional, haja vista que, o Estado ao compactuar com a uniformização de um modelo educativo internacional, como por exemplo, as preconizações do Banco Mundial presentes neste documento de 2017, acaba perfazendo o uso da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização.

O uso do pilar da avaliação, se caracteriza pelas análises do Banco que se utilizam de vários tipos de processos avaliativos, elaborados pelo Estado e outros organismos, para desenvolver seus julgamentos. O que nos coloca em questão o enviesamento de determinadas conclusões do Banco a partir destes dispositivos avaliativos que aparentam não corresponder com a complexidade do fenômeno abordado.

A prestação de contas se apresenta, pois, além de socializar a aplicação dos recursos, o documento também evidencia os resultados, trazendo esses aspectos como uma via de garantia da configuração democrática do Governo, não só de acesso à informação, mas também de justificação à investimentos, implantação de outras políticas e reformas de realocação de recursos públicos.

A responsabilização é demonstrada no quadro analítico e nas reformas projetadas, nos sujeitos históricos, nos setores da sociedade e nas estruturas administrativas que devem ser responsabilizadas ou reenquadradas devido aos resultados obtidos.

Na abordagem inicial da seção, destaca-se a passagem que sumariza os principais apontamentos para a educação da análise empreendida pelo Banco Mundial (2017):

As crescentes despesas públicas e a queda nos números de matrículas públicas resultam em um maior gasto por estudante e em razões aluno-professor ineficientes. Para municípios mais ricos a eficiência é ainda mais baixa dada a transição demográfica mais acelerada, o que resulta em uma redução mais rápida do número de alunos na rede pública. A obrigatoriedade constitucional de se gastar 25 por cento das receitas tributárias em educação contribui para que tais municípios aumentem os gastos por aluno de forma mais acelerada. Esse gasto adicional nem sempre se traduz em maior aprendizado, o que gera ineficiências. Além de uma razão aluno-professor relativamente baixa, o sistema público de educação no Brasil é caracterizado por baixa qualidade dos professores e pelos altos índices de reprovação. Todos esses fatores levam a ineficiências significativas. Se todos os municípios e estados fossem capazes de emular as redes escolares mais eficientes, seria possível melhorar o desempenho (em termos de níveis de aprovação e rendimento estudantil) em 40% no ensino fundamental e 18% no ensino médio, mantendo o mesmo nível de despesas públicas. Em vez disso, o Brasil está gastando 62% mais do que precisaria para atingir o desempenho atualmente observado em escolas públicas, o que corresponde a quase 1% do PIB. Os gastos públicos com o ensino superior também são altamente ineficientes, e quase 50% dos recursos poderiam ser economizados (p. 121).

Neste excerto, as considerações de que investir mais em educação não resulta em maior aprendizado, que o sistema público educacional possui professores desqualificados e altos índices de reprovação e, ainda, que as despesas com o ensino superior são altas e ineficientes, traduzem o processo de relações internacionais mediadas pelo capitalismo e intervenções neoliberais.

Nesta conjuntura, a prestação de contas dos gastos públicos baseado em baixos e ineficientes resultados, como enfatiza o Banco Mundial (2017), colocam em evidência que a qualidade da educação está baseada nos resultados dos desempenhos docente e discente,

e que a partir da melhora e eficiência dos mesmos, será possível alcançar a equidade social e a estabilidade econômica do país.

Apresentando dados percentuais dos gastos com educação e as respectivas análises, são apontadas as despesas no setor educacional, conforme sintetizado no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1.

Descrição das análises do Banco Mundial (2017) quanto aos níveis de despesas na educação brasileira

1. Divisão dos gastos públicos entre os três níveis de governo.
2. Crescimento rápido das despesas públicas nos últimos anos, acima dos níveis observados em países pares.
3. Aumento na última década das despesas com ensino superior.
4. Gasto médio elevado por aluno nas universidades e institutos federais.
5. Resultados de educação no Brasil, permanecem baixos ao considerar o drástico aumento dos gastos.
6. Ineficiência do gasto em educação básica no Brasil é elevada e vem aumentando.
7. Baixo desempenho do sistema educacional reflete-se nas altas taxas de reprovação e evasão escolar.
8. Baixo índice de conclusão do ensino médio é outro indicador do baixo desempenho do sistema educacional.
9. Alta defasagem escolar resulta em um alto custo médio para formar um aluno.
10. Baixa qualidade dos professores é o principal fator que vem restringindo a qualidade da educação.
11. Piso salarial dos professores brasileiros.
12. A comparação do desempenho de vários municípios brasileiros indica a possibilidade de uma economia equivalente a 1% do PIB se todos os municípios emulassem os municípios que estão na fronteira de desempenho.
13. Melhorar o desempenho por meio do aumento das despesas no Norte e Nordeste, ao passo que o espaço para economia é maior nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.
14. Ineficiência dos ensinos fundamental e médio está relacionada ao número excessivo de professores.
15. Aumentar a eficiência fazendo com que os professores dediquem mais tempo a atividades em sala de aula e reduzindo o absenteísmo.
16. Gastos em educação são 25% das receitas dos municípios contribuem para a ineficiência dos gastos.
17. Falta de experiências positivas e inovadoras para melhorar a qualidade da educação com recursos limitados.
18. Maioria de brasileiros matriculados no ensino superior estudam em universidades privadas.
19. Em média, um estudante em universidades públicas no Brasil custa de duas a três vezes mais que estudantes em universidades privadas.

20. Estudantes de universidades públicas tendem a apresentar melhor desempenho em exames padronizados, o valor adicionado das universidades privadas parece ser semelhante ao das universidades privadas.
21. As universidades privadas brasileiras tendem a ser mais custosas do que as públicas.
22. Os gastos públicos com o ensino fundamental e o ensino médio beneficiam os pobres mais que os ricos.
23. Os gastos com o ensino superior são muito regressivos.
24. Os retornos do ensino superior são altos no Brasil, o que justificaria deixar que os estudantes paguem pela própria educação.

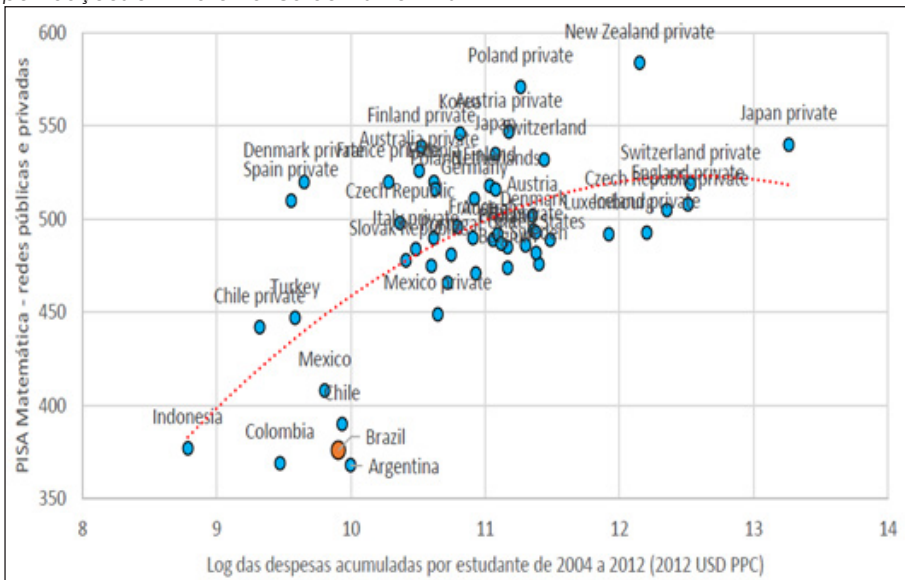
Assim, considerando as análises supracitadas pelo Banco Mundial (2017), a indagação apresentada no relatório, se o Brasil deveria gastar mais ou melhor com a educação pública, versa sobre os pilares da *accountability* educacional, pois, ao focar o equilíbrio das relações de custo-benefício com as taxas de retorno, estão em foco as avaliações estandarizadas, a responsabilização por resultados e a prestação de contas para justificar à sociedade cada percentual financeiro investido na educação, bem como, demonstrar a “preocupação” do Estado com a transparência pública, a eficácia e a equidade.

Em relação à educação básica, um aspecto a destacar no relatório é referente aos resultados educacionais brasileiros que, segundo a posição do Banco Mundial (2017) “permanece baixos ao se considerar o drástico aumento dos gastos” (p. 124). Nesta passagem do texto, é feita uma comparação da nota média brasileira da prova de matemática do PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) entre os anos de 2012 e 2015, com países como Colômbia e Indonésia que atingiram pontuações semelhantes gastando menos por aluno. Continuando a análise comparativa de desempenho educacional, o documento enfatiza que no Chile, México e Turquia

os investimentos na educação básica com valores similares ao Brasil, resultaram em obtenção de resultados melhores.

O Fig. 1 “Regressão quadrática dos investimentos públicos/ privados acumulados com base nas pontuações em matemática do PISA em 2012”, traduz a análise do Banco Mundial (2017) supracitada:

Figura 1.  
Regressão quadrática dos investimentos públicos/privados acumulados com base nas pontuações em matemática do PISA em 2012



Nota: tomado de Banco Mundial (2017)

Acerca disso, apresenta-se a narrativa neoliberal de que a qualidade e a eficácia em educação se assentam nos patamares de desempenho e desconsideram as particularidades de cada país, como sinaliza Silva (2002):

O Banco Mundial explicitamente expõe políticas antidemocráticas e antissociais desconsiderando as múltiplas realidades nacionais e culturais, na medida em que trata de forma superficial e simplista questões sabidamente complexas e conflituosas de classes. Técnicos

economistas, guardiões dos interesses das instituições internacionais, prosélitos da teoria do capital humano, apregoam uma concepção de melhoramento de qualidade em educação reduzida a conjunto de regulamentos econômicos do mercado que, gradualmente, deverão ser introduzidos no setor educacional para que este obtenha, automaticamente, autofinanciamento e qualidade (p. 75).

Neste contexto, o discurso do Banco Mundial evidencia uma visão uniformizada de mundo, a qual partilha a concepção de um Estado-regulador, porém, dissimulado como democrático, quando, utilizando as ferramentas de *accountability* na educação, justifica a condução e implementação de programas de avaliação internacional, análises comparativas de desempenho e atribui a responsabilização à sociedade (Afonso, 2001).

Ao tratar do desempenho do sistema educacional brasileiro, o Banco sinaliza que o baixo desempenho está assentado nas altas taxas de reprovação e evasão escolar, para afirmar essa constatação são apresentados percentuais comparativos com dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a saber: reprovação no Brasil 35% enquanto na Turquia e Rússia menos de 15%; taxas de evasão escolar de 26% no Brasil em detrimento a 4% da OCDE e 14% a países comparáveis da região (Banco Mundial, 2017).

Não obstante, esta analítica e desigual comparação entre países, o documento também aponta que o ensino médio é outro indicador do baixo desempenho do sistema educacional brasileiro "os altos índices de reprovação, evasão escolar observados no Brasil resultam em um percentual surpreendentemente alto de alunos que não concluem o ensino médio antes dos 25 anos de idade." (Banco Mundial, 2017, p. 126). Essa constatação, para o Banco, indica ser uma das causas dos altos custos do governo com a educação básica,



haja vista que o investimento por formando do ensino médio no Brasil, é bem mais elevado que em qualquer outro país da América Latina.

Nestes aspectos que versam sobre reprovação e evasão escolar também são evidenciadas questões de ordem de gestão pedagógica, ou seja, responsabilização docente aos fracassos escolares dos discentes, pois, no documento é enfatizado que as altas defasagens escolares bem como as reprovações “não somente são custosas, mas também refletem a falta de apoio dirigido aos alunos com desempenho mais fraco” (Banco Mundial, 2107, p. 127).

Outro fator que segundo o Banco Mundial restringe a qualidade da educação no Brasil é quanto à formação docente. Na visão do Banco, “o magistério permanece uma profissão desprestigiada. Os requisitos para ingresso em cursos de licenciatura são fracos e a formação é de baixa qualidade” (Banco Mundial, 2017, p. 127). Como proposição para rompimento desse paradigma estão reformas coordenadas de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal (sistema previdenciário da classe).

Segundo os analistas do Banco Mundial, ao fazer a comparação do desempenho de vários municípios brasileiros, nota-se a possibilidade de uma economia equivalente a 1% do Produto Interno Bruto (PIB) se todos se esforçassem para a realização do mesmo objetivo, qual seja: resultados mais eficientes na educação básica; melhores pontuações no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e; redução do número de professores por alunos e gastos com educação em nível municipal e estadual.

Se todas as escolas conseguissem se equiparar às mais eficientes, o desempenho melhoraria em 40% no ensino fundamental e 18% no ensino médio. Em vez disso, o Brasil gasta 62% a mais do que o necessário para o desempenho observado. Isso corresponde a R\$

56 bilhões (ou quase 1% do PIB). Desse total, R\$ 27 bilhões e R\$ 15 bilhões poderiam ser economizados, respectivamente, nas esferas municipal e estadual do ensino fundamental, e R\$ 15 bilhões, no ensino médio estadual (Banco Mundial, 2017, p. 129).

Nesta seara, o documento expõe que a ineficiência na educação básica está principalmente relacionada ao número expressivo de professores, segundo indica o Banco, a redução do número de professores representaria uma economia de aproximadamente R\$ 22 bilhões, ou 0,33% do PIB, dos quais R\$ 17 bilhões no ensino fundamental, e R\$ 5 bilhões no ensino médio. As recomendações para essa questão, estão em reformular as regras previdenciárias dos docentes, haja vista que os aposentados do magistério, representam ao governo altos custos orçamentários sem nenhum retorno efetivo em qualidade da educação.

Considerando os aspectos de responsabilização quanto aos resultados obtidos, ao vincular eficiência versus receita corrente líquida municipal por aluno, o relatório aponta que é possível aumentar o desempenho se os professores dedicarem mais tempo a atividades em sala de aula. Com a afirmação de que em média um professor dedica somente 65% de seu tempo para ensinar, enquanto segundo as melhores práticas internacionais, o ideal seria 85%, são enfatizadas duras críticas à atuação docente.

O absenteísmo é outro problema indicado pelo Banco Mundial (2017), nesse caso são apresentadas as seguintes sugestões: bonificação por frequência dos professores; melhora dos mecanismos para registrar ausências e presenças; aplicação de ameaças de demissão por absenteísmo excessivo; introdução de benefícios vinculados à aposentadoria; e publicação dos índices médios de relatórios de desempenho docente por escola.

A análise destas sugestões do Banco Mundial revela-nos problemática, pois a lógica contida versa sobre a perspectiva de que quanto mais dinheiro, menor a eficiência dos gastos, indicando uma necessidade de diminuir os investimentos em educação. Esse posicionamento acaba por inferir a defesa de um estado mínimo, característica central das políticas neoliberais, para Almeida (2016), nessa expressão ideológica maior do capitalismo “A antiga noção de investimento público em setores estratégicos não faria mais sentido” (p. 360).

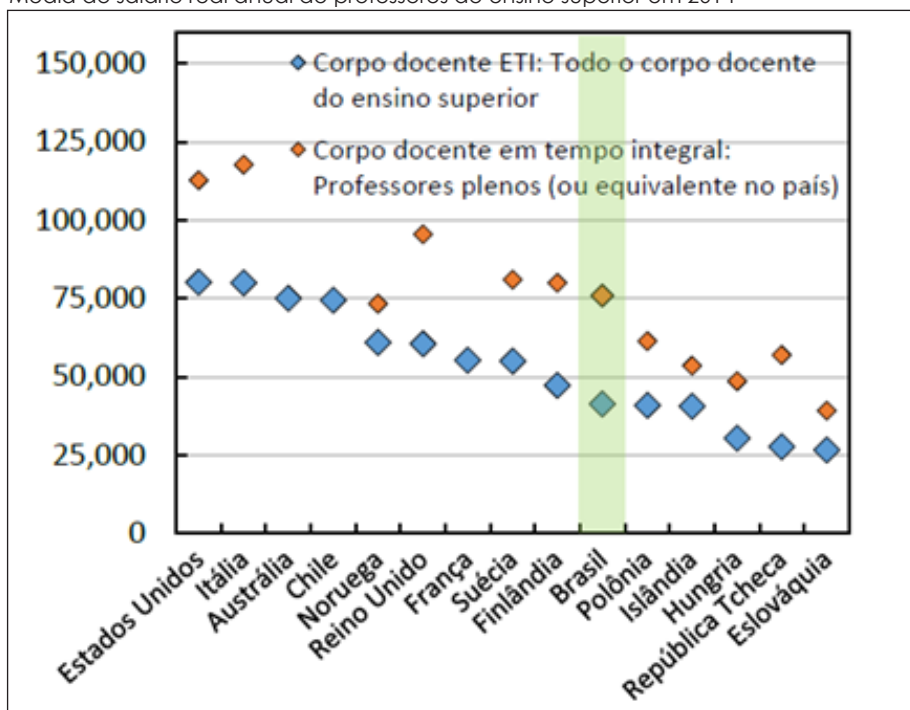
Com relação à educação superior o documento aponta alguns elementos que se referem ao alto custo por aluno nas universidades públicas em comparação com as universidades privadas (com ou sem fins lucrativos). Esse alto custo estaria relacionado principalmente aos salários dos professores que ganham muito acima dos padrões internacionais. O relatório apresenta a seguinte observação:

Devido às promoções automáticas baseadas nos anos de serviço e da participação em programas de formação, em 15 anos de carreira os salários se tornam duas a três vezes superiores ao salário inicial, em termos reais. Essa evolução supera significativamente a maioria dos países no mundo. Além disso, vale destacar que os professores brasileiros têm direito a planos previdenciários relativamente generosos quando comparado a outros países da OCDE. Essa generosidade dos benefícios previdenciários é muito superior aos padrões internacionais (Banco Mundial, 2017, 127).

Como podemos observar no Gráfico 2, o salário de professores de todo o corpo docente nacional em educação superior está em linha com países como Polônia e Islândia, e abaixo dos EUA, Itália, Austrália e Chile. Neste sentido o documento ignora que uma comparação mais adequada deveria levar em conta o posicionamento do Brasil

no cenário econômico mundial. Nesta perspectiva, em 2016 (ano dos dados obtidos no Fig. 2) o Brasil se encontrava como a nona economia mundial, assim, uma comparação mais justa seria com os países que se encontravam em posições próximas. Se levarmos em consideração esse dado, os salários dos professores da educação superior no Brasil se encontram bem abaixo dos seus correlatos econômicos.

Figura 2.  
Média do salário real anual de professores do ensino superior em 2014



Nota: tomado de Banco Mundial (2017)

Outro aspecto tratado de forma tendenciosa no documento são os planos de previdência da categoria docente. A “generosidade” com que o relatório trata a previdência desconsidera que os próprios professores contribuem significativamente, com descontos em

seus salários, para esse benefício constitucional e trabalhista. Pelo posicionamento do texto do Banco Mundial denota-se a ideia de que o Estado é, único e exclusivamente, responsável pelos recursos da previdência dos professores.

Ainda tratando sobre a educação superior, o Banco Mundial (2017) apresenta duas considerações principais: a) a grande maioria de brasileiros matriculados no ensino superior estudam em universidades privadas; e, b) as universidades privadas brasileiras tendem a ser mais custo eficientes do que as públicas.

A primeira constatação sobre o acesso à educação superior não aponta que a expansão desse nível de ensino só foi possível graças a implementação de políticas públicas, como o REUNI por exemplo, que permitiu com que as universidades privadas conseguissem ampliar a sua oferta. Além disso, o financiamento da educação superior privada no Brasil não é exclusivamente particular, grande parte dos estudantes destas instituições dependem de bolsas de estudo, como as bolsas do “Programa Universidade Para Todos”, PROUNI, e o “Fundo de Financiamento Estudantil”, FIES, para se manterem na universidade. A articulação entre políticas públicas e a iniciativa privada, faz com que exista uma “corrida” em busca dos recursos públicos disponíveis, como apontam Seki, Souza e Evangelista (2017):

Os direcionamentos rumo à liberalização e à desregulamentação que contribuíram para a criação do mercado da educação em patamar inédito permitiram que tais capitais tivessem acesso a parcelas do orçamento público federal, intensificando-se a atrofia das matrículas nas IES públicas. Entre outras medidas, na década 1990 houve o congelamento geral do orçamento para a educação pública, marca indelével que levou as universidades públicas, principalmente as federais, a uma crise generalizada. Na virada do século, foi criada a política que hoje tem o papel mais importante

para a expansão das matrículas nas IES privadas, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Em meados da primeira década do século XXI criou-se o Programa Universidade Para Todos (Prouni) e uma miríade de políticas que concederam crédito, facilitaram aquisições, viabilizaram isenções tributárias e promoveram a estatização de dívidas de empresas educacionais (p. 461).

O segundo apontamento descreve que as universidades privadas brasileiras tendem a ser mais custo eficientes do que as públicas. O documento apresenta dados balizados pelo desempenho dos estudantes no ENADE (valor agregado) correlacionados com os investimentos realizados. Dessa forma, um estudante de universidade pública custa de 2 a 3 vezes o que custaria em uma instituição privada e que esse gasto não se justificaria, visto que, não se reflete em uma significativa mudança no valor agregado para os graduados (Banco Mundial, 2017).

Essa observação, de cunho extremamente privatizante, ignora que grande parte dos investimentos na educação superior não contemplam apenas o nível de graduação, mas também, os outros pilares constitutivos da universidade, que são pesquisa e extensão. Segundo o levantamento realizado por Cross, Thomsom e Sinclair (2018):

...Brazil is the 13th in the world in terms of the number of peer-reviewed papers produced between 2011 and 2016. The majority of papers result research and development (RyD) conducted at publicly funded universities and for over 20 years there have been annual increases in the number of Brazilian papers in the Web of Science indicating an expansion in productive research by the academic sector (p.8).

Outro dado apresentado pelos autores é que as universidades públicas brasileiras são responsáveis por 95% da produção científica nacional e dentre as 20 instituições que mais publicam, não há nenhuma privada (Cross, Thomson y Sinclair, 2018).

Sobre a visibilidade internacional da produção científica brasileira, Santos (2018) destaca a presença massiva das universidades públicas:

No caso brasileiro, a comparação das posições ocupadas pelas universidades brasileiras nos rankings mostra que 28 (14,3%) das 195 universidades brasileiras alcançaram visibilidade internacional e conseguiram ser classificadas em algum dos três rankings globais. Contudo, apenas onze (5,6%) universidades foram classificadas simultaneamente pelos três rankings (Usp, Unicamp, Unifesp, Ufmg, Ufrj, Ufrgs, Unesp, Unb, Ufpe, Ufsc e Ufscar), todas universidades públicas (sete federais e quatro estaduais), que desenvolvem pesquisa de forma intensiva, e estão dentre as vinte universidades já identificadas como as mais produtivas em termos de aporte à produção científica brasileira. Já o desempenho das universidades privadas nos rankings globais é muito mais limitado. Apenas quatro (4,5%) das 88 universidades privadas do Brasil conseguiram ser classificadas em algum dos rankings internacionais (p. 85).

Produzir conhecimento e ciência de alto impacto, um dos principais objetivos das universidades, exige um nível de investimento significativo, para manutenção e atualização das infraestruturas necessárias, divulgação dos resultados das pesquisas, capacitação de corpo técnico e intelectual, entre outras dimensões que são deliberadamente ignoradas pela análise do Banco Mundial, que considera apenas os resultados do ENADE como forma de avaliar o desempenho das instituições de educação superior. Se consideradas

essas outras facetas, podemos afirmar que a relação custo aluno apontaria para outras considerações.

Neste contexto, podemos perceber que a análise do Banco Mundial é alinhada com os interesses do mercado educacional, pois valoriza a atuação das instituições privadas, descrevendo-as como eficientes e como modelo a ser seguido pelas instituições públicas, deformando, mais acentuadamente, os propósitos da universidade como organização promotora de conhecimento e autonomia científica.

Como projeção de políticas para a educação superior, o Banco Mundial (2017) apresenta suas recomendações: a) limitar os gastos por aluno aos níveis das universidades mais eficientes; b) a introdução de tarifas escolares nas universidades públicas; c) e, no contexto de uma universidade pública não gratuita, ampliar o financiamento estudantil, FIES, combinando com bolsas de gratuidade, para as camadas mais pobres da população.

Percebe-se que as indicações do Banco Mundial, no que tange a educação superior, estão sendo seguidas à risca pelo governo brasileiro. Sobre as limitações de gastos, nota-se um declínio gradual nos investimentos destinados à educação a partir de 2015, segundo dados da Associação Brasileira de Mantenedoras das Faculdades (ABRAFI) "as despesas com educação entre janeiro e novembro tiveram variação de -17% em relação ao mesmo período do ano anterior; em 2016, de -9,14%; em 2017, a queda foi pequena: -1,79%. Mas em 2018, novo aperto: -4,69%, piorando ainda mais em 2019 (-9,45%)". Esse desinvestimento acaba causando impactos também na educação superior (Do Povo, 2019).

Sobre a inclusão de taxas nas universidades públicas e incentivo as parcerias público-privadas no setor, o governo tentou implementar



o “Future-se”, programa que segundo o MEC teria como objetivo dar maior autonomia financeira para as universidades e institutos federais, incentivando o empreendedorismo e a inovação, possibilitando a captação de recursos privados (Pera, 2021).

Na prática, esse programa se configurava como uma desobrigação do Estado em financiar a educação superior, além de caracterizar a transferência de patrimônio público para fundações e outros organismos privados. A adesão ao programa era voluntária e nenhuma universidade aderiu formalmente ao projeto.

## Considerações finais

Propusemos neste estudo demonstrar as contradições que emergem do discurso do Banco Mundial difundido no relatório “Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, mais especificamente na seção “Gastar Mais ou Melhor” e “Eficiência e Equidade da Educação Pública”, que trata sobre investimentos na educação brasileira.

Nossa análise teve como pressuposto a abordagem filiada ao materialismo-histórico-dialético, tendo como suporte a análise de documentos. Utilizamos como fundamento analítico as dimensões da *accountability*, a saber, avaliação, prestação de contas e responsabilização. Estes elementos foram analisados a partir da relação dialética entre o texto que compõe o documento, e os determinantes históricos e econômicos relacionados às questões educacionais do Brasil, com a finalidade de desvelar o discurso e as intenções do Banco Mundial que emanam do relatório.

Um sistema integrado de *accountability*, que leve em consideração a articulação entre as suas três dimensões, pode

ser uma potente ferramenta para uma gestão mais democrática e transparente, pois, traz em sua gênese, como a afirma Nardi (2009, p.5) “o fortalecimento da participação política e do controle social, com a institucionalização de espaços e meios de participação da sociedade civil organizada”. Entretanto, a análise realizada no documento nos mostra que, numa via contrária, a *accountability* é utilizada pelo Banco Mundial como instrumento de validar e legitimar uma série de iniciativas de cunho neoliberal, que são de interesse dos grupos e países que detém o controle dessa instituição.

O documento apresenta tensionamentos entre dois polos, o mercado, tido como eficiente, e o público, relacionado a ineficiência. O conceito de Estado mínimo também se faz presente nas indicações de desregulamentação do setor educacional, principalmente no tocante ao financiamento educacional, privilegiando as articulações das instituições privadas. Para Almeida (2016) no neoliberalismo “Propõe-se um total desmantelamento dos sistemas públicos voltados para atender os setores sociais, como subsídios, investimentos diretos e regulamentação das atividades econômicas típicas das políticas do Estado de bem-estar social” (p.360).

Esse desmonte do aparato público e a retirada de direitos dos trabalhadores da educação, que surgem no relatório como observações técnicas e sugestões de melhoria da eficiência e eficácia, visam ampliar os recursos disponíveis pelo Estado para o pagamento da dívida que o país possui com o banco, como aponta Silva (2003):

No Brasil, as instituições sociais, em especial as educacionais, são alcançadas pela ingerência das organizações financeiras internacionais que pressionam e manipulam indicadores econômicos e insistem na redução de recursos para saúde, educação, cultura,

produção científica e tecnológica, a fim de que possa sobrar uma parte de dinheiro para pagar os banqueiros e credores (p.289).

No que tange à educação básica, o discurso do banco é contundente em afirmar a redução de custos e a centralização dos investimentos nos primeiros anos, relegando o ensino médio à iniciativa privada. Esse posicionamento do banco é recorrente em outros documentos como aponta Silva (2003) "Propõem redução de custos e induzem o pensamento de que a educação básica (1a a 8a série) seja prioridade de investimentos e os demais níveis de ensino podem ser ofertados pelas empresas de ensino privadas" (p.288).

Sobre as exigências do Banco Mundial para a educação superior, a autora também ressalta a recorrência de determinados apontamentos que fazem parte de outros documentos:

No caso da educação superior, foram formuladas as seguintes políticas presentes no documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995): fomentar maior diferenciação entre as instituições, fim da gratuidade do ensino superior, diferenciação dos objetivos institucionais, desenvolver instituições não-universitárias, diversificar as fontes de financiamento, adotar indicadores de desempenho que levem em conta a produtividade, eficiência e qualidade na prestação de serviços, fomentar a oferta privada do ensino superior, redefinição das funções do governo com relação a credenciamento, fiscalização e avaliação e a utilização eficiente dos recursos (Silva, 2003, p. 295).

Desta maneira, podemos compreender que o discurso de cunho neoliberal defendido pelo banco através de documentos e relatórios, não reflete uma análise contextual da realidade educacional do país, mas sim, demonstra uma estratégia de elaboração de consenso

sobre as políticas de interesse do banco para os países subordinados economicamente à sua chancela. Neste caso, se torna mister repensar as relações que esses países, incluindo o Brasil, mantém com banco, tendo em vista o desenvolvimento de um projeto de autonomia e fortalecimento nacional.

Considerando as dimensões da *accountability*, foi possível analisar que o discurso do Banco Mundial se assenta na lógica do controle como solução de problemas educacionais, ou seja, uma busca por equidade via monitoramento dos padrões de desempenho, intervenções em resultados insatisfatórios e ainda, reduções, tratado pelo termo “ajuste de investimentos”.

Os levantamentos apresentados no documento do Banco, bem como as sugestões de ajuste financeiro, nos incitam pensar que, o conceito de *accountability* emanado do relatório, considera a incorporação na política nacional brasileira, de maneira mais eficiente, do pilar da responsabilização educacional, de acordo com o desempenho medido por procedimentos avaliativos e publicização dos resultados. O grande problema, com a perspectiva de responsabilização adotada, é que ele aponta quase que exclusivamente para as práticas de docência, ou seja, o grande responsável pelos baixos resultados são os professores.

Neste viés, a utilização das ferramentas da *accountability*, assemelha-se ao que Schneider (2017) trata como um mecanismo-chave para regulação da educação, desconsidera a possibilidade de um diálogo com os atores sociais do contexto educacional, o qual poderia apontar para outros caminhos que levariam a equidade e a eficiência de uma educação igualitária e justa para todos.

## Referências

- Afonso, A. J. (2001). Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, 22(75). <https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200003>.
- Afonso, A. J. (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandarizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13(13), 13-29.
- Afonso, A. J. (2019). Apresentação. In: M., Schneider y E., Nardi. Políticas de *accountability* em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização.: Ed. Unijuí.
- Almeida, M. L.P. (2016). Estado, mercado e pesquisa acadêmica: uma discussão da relação da universidade y setor produtivo. In: M., Almeida, M. Schneider, y J. Vásquez. (Orgs). *Estado, políticas públicas e educação*. Mercado de Letras.
- Banco Mundial (2017,21 de novembro). *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/884871511196609355/volume-i-s%c3%adntese>
- Cross, D.; Thomson, S., y Sinclair, A. (2018). *Research in Brazil: A report for CAPES by Clarivate Analytics*. Clarivate Analytics. <http://portal.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-ult-992337666.pdf>
- Do Povo, G. (2019, 26 de dezembro). *Gasto com educação cai desde 2015. 2019 não foi exceção*. ABRAFI. <https://www.abrafi.org.br/index.php/site/noticiasnovo/ver/2918/educacao-superior> .

- Kimiko, A.; Navarro, E. y Navarro, E. (2010). Trabalho e educação em documentos de políticas educacionais. *Revista HISTEDBR*, 10(38e), 65–82. <https://doi.org/10.20396/rho.v10i38e.8639751>
- Nardi, E. L. (2009). *A descentralização na gestão democrática de políticas municipais de educação*. <https://www.anpae.org.br/simposio2009/103.pdf>
- Pera, G. (2021). *Diálogo entre MEC e Câmara sobre o Future-se prossegue em comissão*. Portal Ministério da Educação. <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/52641>
- Santos, S. (2018). Rankings Internacionais de Universidades: comparação e desempenho por áreas. In: Marcovitch, J. (org). *Repensar a universidade: desempenho acadêmico e comparações internacionais*. Com-Arte; Fapesp.
- Schneider, M. P. y Nardi, E. L. (2019). *Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização*. Ed. Unijuí.
- Schneider, M. P. (2017). Tessituras intergovernamentais das políticas de accountability educacional. *Revista Educação Em Questão*, 55(43), 162-186. <http://dx.doi.org/10.21680/1981-1802.2017v-55n43ID11811>
- Seki, A. K.; Souza, A. y Evangelista, O. (2017). A formação docente superior Hegemonia do capital no Brasil. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, 11(21), 447-467. <https://doi.org/10.22420/rde.v11i21.812>
- Shiroma, E.; Moraes, M. C. y Evangelista, O. (2000). *Política Educacional*. DPyA.
- Silva, M. A. (2002). *Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. Campinas, Autores Associados Fapesp.

Silva, M. A. (2003). Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. *Caderno Cedes*, 23(61), 283-301. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622003006100003>

Trivínõs, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. Editor Atlas.





## CAPÍTULO 16

---

# ACCOUNTABILITY (EDUCACIONAL) NO LABIRINTO DO CAPITAL: A FABRICAÇÃO DO HOMEM ACCOUNTABLE

Cristiane Maria Oliveira Mendonça

Universidade Estadual de Campinas -UNICAMP, Brasil

Hermeson Claudio Mendonça Menezes

Universidade Federal do Ceará -UFC, Brasil

### Introdução

Este estudo propõe-se a refletir sobre a *accountability* e sua relação com os processos educativos reificados. De modo mais específico, como a *accountability* educacional com suas tramas – avaliação, responsabilização e prestação de contas – entrelaça-se as teias da ideologia neoliberal, fabricando o homem *accountable*, homem encarcerado no labirinto do capital – o sistema sócio metabólico do capital.

O materialismo histórico dialético é o fio condutor método-metodológico neste estudo, pois este se constitui como teoria que possibilita a apreensão crítica dos processos históricos contribuindo para trazer à lume as múltiplas determinações da realidade, descortinando metáforas e mistificações pós-modernas, ao mesmo tempo que constrói vias para a transformação dessa realidade concreta.

A *accountability* é uma palavra derivada do latim 'ad' + 'computare' (contar para; prestar contas à; dar satisfação; corresponder à expectativa de). (Heidemann e Salm, 2009, p. 303). Como uma "panaceia (ou mesmo um fetiche)" (Afonso, 2012, p. 472), a *accountability* insere-se na conjuntura das teorias, valores e ideologias do *demiurgo* moderno – o Estado Gerencial-Avaliador na "era da gestão" (Gaulejac, 2007) – com seus sistemas avaliativos sedimentadores de uma cultura e (ir) racionalidade normativa neoliberal, contribuindo para produzir conformidade social.

Mas, não é objetivo deste estudo discorrer sobre a conceituação da *accountability* – esse termo inarmônico cuja origem prática remonta ao medievo, século XI na Inglaterra (Bovens, 2010), e ligado modernamente aos Estados Unidos do século XVIII (Kenney, 2003). Nem tampouco objetiva-se debater sua tradução, imersa no mar da linguística e que tem germinado dissonantes interpretações e ramificações sociológicas (adjetivações) na vaga *avaliadora* (Afonso, 2013) do Estado e dos Organismos Multilaterais, em consonância ao que Walford (2001) denomina de "empréstimo de políticas educativas".

Diante da (ir)racionalidade do capital – em sua manifestação neoliberal, com suas moiras eficiência, eficácia e performatividade – a *accountability*, é examinada a partir das novas formas de responsabilizar os sujeitos na ofensiva da reestruturação produtiva com seus modelos de gestão – alteração das estratégias de gerir o *capital humano*, exigindo que os sujeitos prestem contas de suas ações/escolhas e sejam rentáveis e produtivos.

Desta forma, a *accountability* é pensada como *speculum* – espelho, o que reflete o olhar de quem vê – do "consentimento [social] fabricado" (Herman e Chomsky, 2002), assumindo dupla natureza: político-ideológico e coercitivo-consensual, como um

télos de interação social, no qual o indivíduo é responsabilizado, deve prestar contas e é avaliado conforme seu desempenho e autoavaliação (panóptico de si mesmo). Com isso, a *accountability*, subsumida à lógica gerencial, é coprodutora de indivíduos cada vez mais estranhados de si – indivíduos impedidos de voltarem-se para o *speculandus* (o especular, o investigar, o examinar).

Sob os agouros do capital, que acumula espetáculos (*spetaculum*), a *accountability* (educacional), como um *deus ex machina* do capital, auxilia para a produção do homem *accountable* – homens úteis, dispostos ao consumo e convertidos em imagem e semelhança da mercadoria. O homem *accountable* é uma projeção do homem-mercadoria em contínuo *religere* (religado) ao “criador”: o deus Mercado (heterônimo ou *alter ego* do deus Capital), mediante o dinheiro.

Assiste-se, portanto, no século XXI o avançar da incivilidade desumana com formas de exploração que ajustam o indivíduo ao aparato produtivo – tornando-o um *apêndice da máquina*. (Marx, 2010). O neoliberalismo sob escaramuças, oculta e mascara as *senzalas* e *galés* de uma espécie de “servidão voluntária” (La Boétie, 1982), dissimulando em contrarreformas educacionais a falsa *liberdade de escolha*. Os indivíduos reificados pela concorrência, passam a imaginar-se empreendedores no mundo distópico, ilusoriamente exuberante.

Diante dessa contextualização, o trabalho em tela estrutura-se, além desta introdução e das conclusões, em três seções assim divididas: a segunda seção apresenta os parâmetros metodológicos do estudo; a terceira parte busca assinalar as inter-relações e interações entre a gestão gerencial e a *accountability* na ordem neoliberal; na quarta seção evidencia-se a fabricação do homem

*accountable*, considerando o movimento do próprio indivíduo na sociedade reificada.

## Metodologia

Referenciados na construção teórica do materialismo histórico dialético e alguns teóricos não marxistas no campo da gestão e educação, abordamos conceitos como gestão e gerencialismo (Gaulejac, 2007), performatividade (Ball, 2002; 2010), racionalidade (Dardot e Laval, 2016) e *accountability* (Afonso, 2012; 2013; Bovens, 2005; 2010).

Nesse recorte passamos a analisar os contextos de influência da gestão e do mundo do trabalho em relação a ideologia da fabricação do homem *accountable*. Pois, pensar *accountability* e homem *accountable* em sua perspectiva epistemológica, requer considerar que “todas as épocas da produção têm certas características comuns, certas determinações comuns.” (Marx, 2010, p. 41).

Através de um estudo bibliográfico e documental de natureza qualitativa, analisamos autores dos mais distintos matizes, mas tendo o materialismo como bússola, bem como examinamos textos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como organismo multilateral de referência no campo da educação e em função de sua influência no projeto do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA).

A análise documental não se operou na simples coleta e tabulação de dados. Na busca inicial ao acervo da OCDE, selecionamos vinte documentos com impacto direto no processo educacional brasileiro utilizando as Diretrizes e Bases da Educação

Nacional (Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e o Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001). Deste universo maior de documentos, selecionamos quatro para compor o estudo neste capítulo, em função de sua relação com os valores de avaliação e performance educacional.

Na leitura dos textos bibliográfico-documentais buscamos compreender o objeto pesquisado em suas múltiplas contradições e em conexões com a realidade concreta. Assim desenvolvemos uma investigação que considerou as possibilidades interpretativas da totalidade social e as ideologias presentes na vida cotidiana dos sujeitos históricos, pois para estudarmos a *accountability* e o homem *accountable* devemos considerar que “os conceitos mais básicos”, fios condutores para o entendimento, “não são conceitos, mas problemas, e não problemas analíticos, mas movimentos históricos ainda não definidos” (Williams, 1979, p. 16).

Consequentemente, o *corpus* bibliográfico-documental é manipulado considerando a dialeticidade, envolvendo as disputas ideológicas entre os sujeitos. Desse modo, “[...] os documentos – incompletos e imperfeitos [...] nos limites que a história impõe para sua localização e acesso – tem início sua – inquirição para entender-se quando, como, por quem e por que foram produzidos” (Evangelista, 2012, p.60), o que possibilita desvelar os interesses e as ideologias presentes nos textos selecionados.

## **A trama quantofrênca da era gerencial**

Na paisagem da incivilidade especuláista do *admirável mundo novo* ergue-se um “sistema normativo [...] estendendo a [sua] lógica a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (Dardot e Laval, 2016, p. 7): o neoliberalismo. Com suas subversões de paradigmas

e redefinições axiológicas esse sistema promete formar um novo homem. Mas, sua forja conduz à loucura e ao esgotamento humano, precipitando a humanidade à busca sôfrega por bens de consumo e à selva selvagem do submundo dos resultados (metas, sucesso e vitória) com sua implacável teologia/teogonia algorítmica.

Na esteira das transformações que a sociedade no século XXI tem passado é recorrente o discurso da *empregabilidade*, palavra-fetice de uma sociedade mercantil que reifica as relações – as mercadorias são os sujeitos, e o homem é desumanizado de suas virtudes, transformado em *spectator*. Relações convertidas em *fantasmagorias* (Benjamin, 2009), sob os auspícios neoliberais, definem critérios comparativos e mensuráveis, projetando sobre o sujeito e não mais sobre o Estado e mercado as responsabilidades socioeconômicas.

A empregabilidade, como uma epidemia, passa a infectar os sujeitos modelando uma sociabilidade em que “Trabalhamos e agimos numa frustrante sucessão de números, indicadores de desempenho, comparações e competições – de tal maneira que a satisfação da estabilidade é cada vez mais ilusória.” (Ball, 2002, p.10). A *accountability* afirma-se na *nova razão do mundo* (Dardot e Laval, 2016) como uma linguagem desta sociabilidade, expressa no valor, cujo caráter manifesta-se por meio de relações coisasais entre pessoas (*mercadoria-homem*) e relações sociais entre coisas (Marx, 2013).

O indivíduo atomizado, ou seja, reduzido à individualidade, é levado a alienar sua própria subjetividade a uma forma reificada que impacta sua objetividade: “Aquilo que eu sou e posso não é, pois, de modo algum determinado pela minha própria individualidade. [...] O dinheiro é o bem supremo, e deste modo também o seu possuído é bom” (Marx, 2010, 159) – o que sou ou posso ser passa a ser definido pelo que tenho.

Chagas (2012), À vista disso, a educação (*mercadoria educação e educação mercadoria*) é tomada como meio de ascensão social que nem todos podem comprar, agudizando a nudez humana, ou como afirma Comparato (2013, p. 56): “Os homens [...] despidos da posse ou propriedade de bens matérias [e imateriais], são aviltados à condição de mercadorias vivas, quando não excluídos da sociedade capitalista como pesos mortos. Ou seja [...] perdem [...] sua dignidade intrínseca”

Convertida em mercadoria, a educação é consumida pela massa populacional que adquire (compra) uma educação parcial, fragmentada, com conteúdo voltado para a sua (de)formação e não voltada para sua humanização emancipatória. Como resultado desse descaminho opera-se a formação de um *ethos* social individualista a afirmar a exploração entre classes, inter classes e entre nações (Menezes, 2019).

Diante da mercantilização da educação, na luta insana (desumana) pelo sucesso e ingresso no *ranking* dos bem avaliados, o sujeito é reificado e acorrido pelo ritmo do produtivismo. Neste cenário, os organismos multilaterais, passam a assumir o *staff* de propagadores da ideologia do progresso, da (in)civilidade neoliberal com sua cidadania regulada: “Em lugar do cidadão forma-se um consumidor, que aceita ser chamado de usuário” (Santos, 1998, p. 13), ou cliente.

Seguindo essa toada, a *accountability* é tomada como um dos pilares da “boa governança” (Bovens, 2005) – “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento [progresso]” (Word Bank, 1992, p. xiv, tradução nossa) –, enfatizando o ser *responsive* (aquele que responde de forma rápida, que é flexível e se adapta as

configurações do “mercado”) e *answerable* (ser responsável por algo e que se reporta a alguém).

A nova ordem neoliberal, “tecido” de uma realidade fantasmagórica, matiza-se sob uma cultura, modelos organizacionais e processos de gestão centrados em indicadores de performatividade, produtividade, desempenho, análise de custo-benefício etc. Esta nova racionalidade tem resultado em uma reificação da gestão, convertida em “[...] uma ideologia [gerencialista] que traduz as atividades humanas em indicadores de desempenhos [...]” (Gaulejac, 2007, p. 36), submetendo os indivíduos às leis de mercado, como eficiência, competição generalizada e valores focados em otimização de custos.

A educação passa a ter sua gestão formatada em um contexto envolvido por práticas ligadas à *pedagogia corporativa*, que estimula no ambiente escolar a competitividade a qualquer custo. Adotando como fundamentais aos processos educativos conceitos como produtividade, privatização e avaliação estandardizada de desempenho (Sander, 2009).

De acordo com Pensin (2019) disseminada por essa lógica corporativa está ainda a própria noção de qualidade educativa. A autora expõe que existe o “capitalismo do conhecimento”, que “[...] expressa o movimento cada vez maior e mais acelerado que tem transformado o conhecimento em um negócio, sujeito, portanto, às leis de mercado. [...]” (p. 56). Cara (2019) defende que o que se tem colocado como qualidade da educação tem sido pautada na radicalização da agenda neoliberal em que a educação se reduz essencialmente a um insumo econômico.

Somando-se a deturpação dos fundamentos do próprio conteúdo instrutivo, o que se tem então é a gestão educacional trasladando a lógica empresarial de produtividade para o trabalho



educativo de forma a convertê-lo em produto. Diante disso, as bases das relações no ambiente educacional passam a ser mercantis em um "movimento fetichista", que se pauta no alcance de metas e resultados de avaliações sistemáticas, em que o indivíduo é responsabilizado pelo sucesso ou fracasso (Catini, 2019).

No entendimento dos ideólogos e signatários da *Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das necessidades básicas de Aprendizagem* "[...] a educação pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e ambientalmente mais puro, e que, ao mesmo tempo, favoreça o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional" (UNESCO, 1990, p. 3). Esta concepção educacional conforma-se à racionalidade neoliberal orientada pelos valores do mercado, preservando alguns princípios modernos como eficiência e otimização de custos (Zanardini, 2006).

Nessa dinâmica histórico-social e político-econômica – envolta no contexto de reestruturação produtiva, globalização e financeirização – as políticas educacionais são conformadas à lógica sistêmica do capital. No *jogo das sobras* que mascara e obscurece a forma como a realidade funciona, os fluxos ideológicos e/ou regulatórios difundidos pelos organismos multilaterais, passam a ditar as regras das políticas educacionais. Esse movimento é definido por Brooke (2006, p. 380) como "uma migração de políticas educacionais de um país para outro – pela atuação das agências internacionais e pela circulação cada vez mais livre de informações"; e, no que Barroso (2003, p. 65) qualificou como "efeito de contaminação".

Atuando de forma orquestral com as instâncias nacional e subnacional dos Estados-nação, as organizações multilaterais atuam compartilhando dados estatísticos, alinhando programas e estratégias

no campo educacional tendo como parâmetros quantitativos sistemas de classificação e comparabilidade. Para a OCDE (1997):

A descrição quantitativa do funcionamento dos sistemas de educação permite que os países se vejam à luz do desempenho de outros países. Através de uma comparação internacional, os países podem vir a reconhecer as fraquezas em seus próprios sistemas de ensino e, ao mesmo tempo, identificar pontos fortes que podem de outra forma ser ignorados no calor do debate interno (p.5).

As consequências da agenda neoliberal elaborada e disseminada pelos organismos e agências multilaterais em fóruns, congressos e relatórios no campo educacional tem reverberado na fórmula do capital humano: a cultura do individualismo como valor moral, da competitividade e da ascensão particular. O eco desse movimento tem ressoado na gestão da escola, passando a aderir as diretrizes da gestão gerencialista. A escola “[...] passou de lugar de integração da coesão social para ser pensada como espaço de disputa para inserção no concorrido mercado de trabalho, [...] converte[ndo]-se em centro de educação para o desenvolvimento de competências e habilidades individuais.” (Menezes, 2019, p. 202).

Sendo a gestão gerencialista um conjunto de técnicas e saberes práticos, estabelece-se no ambiente educacional uma cultura orientadora de condutas em bases utilitarista e instrumental, produzindo reificações nas relações entre o homem e a sociedade, fenômeno evidenciado na concepção de que “tudo se gere” (Gaulejac, 2007, p. 28), das organizações (escola, por exemplo) às emoções humanas. Obedecendo a esse princípio o próprio indivíduo (enquanto um ser coisificado – mercadoria na ordem do capital) é tomado como capital,

um *bem gerenciável* – ou seja, o indivíduo, deve ser produtivo e para alcançar tal fim faz-se necessário gerenciá-lo.

A gestão deixa ser uma ferramenta para a ser vista como finalidade (um fim em si mesmo) em um sistema de organização de poder, resultando em uma doença social. Tem-se então, de acordo com Han (2017) a construção do sujeito de desempenho que em lugar de uma coação externa, é envolvido em um processo de auto coação, de auto exploração, mais eficiente para o capitalismo, pois “[...] O sujeito de desempenho explora a si mesmo, até consumir-se completamente [...] O sujeito de desempenho se destrói na vitória [...]” (pp.101-102).

“Convidados” a se inserirem nesta lógica do desempenho, inclusive como multiplicadores dessa conduta estão os trabalhadores docentes que têm sido constantemente avaliados e responsabilizados pelos resultados, sem que se leve “[...] em conta as condições de trabalho [...], que enfrentam baixas remunerações, carreiras pouco atrativas, salas de aula superlotadas e escolas com infraestrutura indigna. [...]”. (Cara, 2019, p. 28).

Esse contexto de avaliação do desempenho e responsabilização no contexto educacional só tem se agravado com a pandemia do novo coronavírus, SARS-CoV2, mais popularmente conhecido por Covid-19. Os docentes têm sido pressionados há uma rápida adaptação ao trabalho remoto, mesmo tendo sido formados e contratados para atuarem no ensino presencial. O professor passou a ter que assumir a sobrecarga de sua formação tecnológica, em meio a discursos que os desqualificam, caso não acompanhem de forma acelerada as mudanças tecnológicas (Magalhães, 2021).

De acordo com Magalhães (2021) esse cenário tem impactado inclusive a saúde dos professores. Diante da dificuldade

em estabelecer os limites entre seu tempo de trabalho e seu tempo de vida, esses trabalhadores se encontram com um acúmulo de funções envolvendo seu papel como educador, em um sistema de *home office*, mas também o papel de mães, pais ou provisor da família. A sociedade subsumida ao ritmo de personalização e tempo da máquina está imersa no processo de “estranhamento universal, de degradação do homem, que se torna um nada, senão uma mera ‘carcaça do tempo’, [pois] sob o sistema produtor de mercadorias, ‘o tempo é tudo, o homem é nada — quando muito, é a carcaça do tempo’ (Alves, 1997, p. 168).

Na era da gestão, organizações e instituições erguem-se como mediadoras entre a sociedade e o indivíduo, sendo este individualizado – limitado a mero recriador, repetidor, reproduzidor da lógica social (Enriquez, 1990). Oposto a este indivíduo, ergue-se o sujeito humano, ser criativo (criador), capaz de fazer escolhas e de transformar a sociedade. (Enriquez, 2001). Para Mézáros (2011) estamos envoltos em uma “[...] *quantificação* perversa de todas as relações e atividades humanas [...]”, sendo impensável haver uma mudança, “[...] sem a superação do fetichismo da mercadoria [...]” (p. 118).

Da mesma maneira que o indivíduo é submetido à repetição ele é levado a adaptar-se ao pragmatismo racional em nome da qualidade e eficiência, elementos mensurados por meio de resultados numéricos (princípios e valores quantofrênicos). Nesta lide, passa-se a definir parâmetros de uma identidade individual subsumida a uma identidade coletiva que estabelece princípios (bases) de pertencimento, onde “Pertencer supõe [...] repetir. Não o fazer é correr o risco de, em primeiro lugar, ser estigmatizado e, em seguida, ser excluído” (Lhuillier, 2014, p. 14).

Esta dinâmica social afirma uma identidade coletiva que constrói (in)visibilidades relacionadas ao mundo do trabalho, pois, reforça o concorrencialismo social com escalas de desejabilidade (moral, profissional – cargos e funções – etc.), elencando atividades prestigiadas e as estigmatizadas ou pouco valorizadas. Os prazeres narcísicos, aliadas ao desejo de afirmação nos espaços de trabalho, ou a repulsa a escolha/exercício profissional, criando uma massa de desvalorizados, reverberam na própria autoimagem dos indivíduos. (Lhuillier, 2014; Linhares, 2014).

Osujeitoumavezadaptadoaosimperativosdeperformatividade das organizações, conforme a ideologia gerencialista, tem seu poder de resistência minado pelos ideários narcísicos disseminados pela hegemonia das organizações, com seus valores de eficiência e desempenho. Para Gaulejac (2007) esta ideologia transforma “cada indivíduo em trabalhador, e cada trabalhador em instrumento adaptado às necessidades da empresa” (p. 308), gerando a cultura do alto desempenho – a busca insana da excelência, o ideal inacessível onde a identidade do indivíduo se torna uma *commodity*.

Na busca pelo alto desempenho, são ultrapassados os limites da exploração física, “[...] a exploração passa também pela profundidade do aparelho mental [...]” (Dejours, 2015, p. 177). Esse indivíduo que desenvolve a busca insana da excelência, no intuito de atender as metas ambiciosas das corporações, não raramente, se torna suscetível a ser vítima de assédio moral e a sofrer com “[...] suas consequências nefastas para a saúde mental [...]”, passando a manifestar sintomas de sofrimento no trabalho como estresse, depressão e esgotamento (Mancebo, Santorum, Dos Santos y Besa, 2020, p. 13).

Transformados em agentes de desempenho os trabalhadores tornam-se panópticos de si mesmos – mais que responsáveis por

seus próprios resultados ou levados a prestar contas de seus atos, os indivíduos (flexíveis) são responsáveis por seu próprio controle e os inadaptados são descartados. Para completar, a ética individualista, caracterizada pela (ir)racionalidade do capital advinda de fenômenos como a globalização, busca o sucesso a qualquer custo, sucesso tido como uma obrigação à existência do ser no culto ao desempenho – “ou ganha ou desaparece” (Gaulejac, 2007, p. 84).

Para Gaulejac (2007) o desempenho é uma “medida de resultados obtidos por um indivíduo, uma equipe, uma organização ou um processo” (p. 87), sendo ele a finalidade do ser (indivíduo) e das organizações, em uma relação assimétrica, uma vez que na cultura do alto desempenho as vantagens ficam com as organizações e a pressão recai sobre os indivíduos (trabalhadores).

Neste cenário, é necessário “fabricar indivíduos empregáveis” (Gaulejac, 2007, p. 181), o que impõem ao trabalhador uma contínua qualificação ao longo da vida para permanecer empregáveis. A ideologia gerencialista com sua racionalidade reificante atinge, semelhantemente, os estudantes cuja subjetividade também é “manipulada”, convertendo-os em utensílios – bens vendáveis/comercializáveis no mercado de trabalho. Cabem aos estudantes o dever de construir uma carreira profissional para serem úteis à sociedade das mercadorias – sendo o próprio indivíduo uma mercadoria, como já afirmado um “capital que convém tornar produtivo” (Gaulejac, 2007, p. 28).

## **A fabricação do homem accountable**

O conto infantil *A roupa nova do imperador*, de Andersen (2013), publicada em 1837 na Dinamarca, narra a história de um rei que só se preocupava com roupas. Segundo o enredo, certo dia, apareceram

costureiros falsos vendendo um tecido que seria invisível para os que não estivessem à altura de suas funções ou muito estúpidos. Como tal tecido não existia ninguém o via, gerando angústia no rei e em seus súditos. Até que, em um desfile, uma criança ao ver o rei usando a roupa imaginária diz não está vendo nada e grita: o rei está nu! Mas, apesar do alerta, o rei prosseguiu sua caminhada.

Se pensarmos *A roupa nova do imperador* fenomenologicamente, mesmo que de forma breve, podemos chegar à compreensão de que o rei pode ou não estar nu, vai depender da interpretação (experiência) de quem observa o fenômeno ou a realidade. Metaforicamente, podemos supor que: a “roupa nova” representa as normas sociais; o “rei” representa o sistema que constrói as normas; os “súditos” apreendem o que está socialmente legitimado, as convenções estabelecidas; a “beleza” da roupa é a magia que confunde a realidade; a “criança” é o ego puro, o que está olhando o rei e busca a verdade absoluta (*apodicidade*).

No entanto, pensando dialeticamente, devemos superar a *epoqué* – o objeto em estado puro, o objeto em si, que ignora as múltiplas determinações que está a sua volta. Hodiernamente, a “roupa do imperador” pode ser apresentada como as avaliações no dispositivo da *accountability*, pois suas tramas ao invés de nos guiar para fora do labirinto do capital, tecem amarras: a empregabilidade e a performatividade – maximização da eficiência. Os indivíduos são movidos por uma cultura que induz a necessidade insaciável de *fabricar performances* (Ball, 2010), no sistema que tudo avalia e mensura (calcula).

E, a *accountability*, como um *deus ex machina*, movimentada a roca do capital produzindo caminhos conformados a avaliação, responsabilização e prestação de contas, conforme os fetiches da

sociedade burguesa. Envolta em interpretações obscurecidas por um *occultatio* (ocultamento) da realidade concreta as políticas de *accountability* geram distorções no óphis (ação de ver), mitigando o *opheio* (desejar ver).

O *speculum* ou *specula Principum* neoliberal reflete uma imagem do homem-mercadoria, definindo o modelo burguês como o parâmetro de medição (comparação). Com isso, a sociedade gerencial objetiva construir uma eticidade (moral, ética) a ser inculcada, incorporada pelos indivíduos e passa a fabricar um homem-responsável, um homem *panopticon* de si mesmo na sociedade do espetáculo: “Toda a vida nas sociedades nas quais reinam as modernas condições de produção se apresenta como uma imensa acumulação de espetáculos. Tudo o que era vivido diretamente tornou-se uma representação” (Debord, 1997, p. 13).

Neste acúmulo de espetáculos, os signatários das convenções sociais capitalisticamente definidas, como os princípios da Conferência *Educação: um Tesouro a Descobrir* contidos no Relatório Delors, devem: *aprender a conhecer* – o interesse para o conhecimento; *aprender a fazer* – a coragem de executar; *aprender a conviver* – o desafio da convivência; e, *aprender a ser* – explicitar o objetivo de viver. (Delors, 2012).

Assim, diante das contradições da empresa capitalista, a imagem projetada pelo *specula Principum* neoliberal – eficiência, eficácia e performatividade – materializa-se (mesmo que parcialmente) no século XXI mediante técnicas integrativas que gerenciam o indivíduo. Projetando o modelo do homem *accountable* – o homem responsável chamado a prestar contas com uma subjetivação contábil, cujo desempenho é calculável – o homem sofre as consequências de um sistema que o avalia continuamente. Isto é “[...] um sujeito que sabe



que depende de um avaliador e das ferramentas empregadas por ele, sobretudo porque ele mesmo foi educado para reconhecer de antemão a competência do avaliador e a validade das ferramentas". (Dardot e Laval, 2016, p. 350).

O culto a excelência matiza-se na percepção das pessoas quanto ao seu lugar/função na sociedade mercantil. Os indivíduos adaptados e bem avaliados (vencedores), conforme a ideologia gerencialista, serão reconhecidos enquanto os descartáveis (excedentes ou inadequados) serão rebaixados a categoria de desqualificados sociais. Eis uma das faces perversas do desempenho. Separa-se vencedor e perdedor, as pessoas tidas qualificadas e não qualificadas e divididas conforme a doença da medida (quantofrenia) – a ilusão de que a realidade pode ser compreendida pela medição. (Gaulejac, 2007).

A OCDE em sincronia com os demais organismos multilaterais (BM, Unesco, etc.) dissemina a ideologia neoliberal que busca fabricar este homem responsável, calculável por meio de processos avaliativos no âmbito da escola. Esta mesma OCDE (2015), afirma que:

Julgar o desempenho geral do sistema escolar nos mercados econômicos internacionalmente conectados de hoje exige uma avaliação precisa do desempenho pelos padrões internacionais. Existe agora meio século de experiência com testes internacionais, e isso proporciona às nações participantes uma visão de como seu desempenho atual está à altura do que é possível. Estes testes internacionais se alimentam diretamente da meta de desenvolvimento de habilidades básicas universais. As habilidades básicas de hoje podem ser definidas apenas pelos padrões internacionais. *Além disso, no interior dos países, é improvável que pessoas sem competências básicas possam ser incluídas nos ganhos de qualquer desenvolvimento* (p.83, tradução nossa, grifo nosso).

Cabe aos indivíduos se adaptarem a esse cenário educacional, onde a centralidade da educação é relegada aos interesses formativos que visam atender as necessidades do mercado. A importância do humano e da própria sociedade é preterida uma vez que ambos têm sua razão de ser conformada aos resultados numéricos. Dessa maneira, o que importa é a reprodução do sistema do capital, sendo o humano uma peça no mercado da produção. Sob a perspectiva da (ir)racionalidade neoliberal a sociedade e a educação devem ser guiadas pragmaticamente em nome da qualidade, eficiência, eficácia e competitividade, construindo-se um mundo performático, marcado pela ideologia gerencialista.

O homem *accountable* advindo desta sociedade é um *continuum*, uma transmutação do *homo oeconomicus* – ser abstrato de dupla natureza: a egoística e a da lei econômica das forças produtivas. Expressão dos interesse econômico utilitarista, o *homo oeconomicus*, uma ficção da ciência econômica, é um ser que se *des-humaniza*, um calculador que raciocina em torno da produtividade marginal do capital – que tudo subjuga e consome. Este *homo oeconomicus* com sua visão unilateral da realidade isola o homem da totalidade dos valores éticos, estéticos e afetivos. Herdeiro ou resultado deste fantoche das forças irracionais, o homem *accountable* continua a demonstrar apenas uma face do homem integral, pois, sua expressão é mutiladora e empobrecedora da humanidade.

Em seu corpo abstrato de *Hidra*, com suas múltiplas cabeças a se regenerarem e multiplicarem-se ao serem “cortadas”, o homem *accountable* é uma construção sócio-histórica dotada de valor normativo (*homo juridicus*); é um homem medida (*homo mensura*) de todas as coisas; com sua astúcia e habilidades é um homem político (*homo politicus*), obcecado pelo jogo de poder. O homem

*accountable*, também gosta de recriar coisas, fabricar-se a si mesmo, mas um homem fabricante (*homo faber*) mutilado, enquadrado pelo capital.

Este homem *accountable* é uma expressão capitalisticamente reificada do *homo religiosus*, um “novo homem” criado sob um modelo liberal da perfeição, angustiado por seu destino e sobrevivência. Na aparência de homem integral ele preocupa-se com a paz interior, algo que transcenderia a sua estabilidade social, paradoxalmente, sem mudar a ordem social. Eis que, o “novo homem” busca, tão somente, superar o “homem de pecado” (na era gerencial, o homem não eficiente, não eficaz etc.), posto que aliena-se da luta em prol da transformação do mundo concreto que o alimenta: a livre competição.

Nessa convulsão identitária desenvolve-se o homem *accountable*, expressão do neoliberalismo e da acumulação flexível do capital, e passa-se a projetar as ideias de homem competitivo, empreendedor e empregável. O indivíduo é transformado em homem-massa desumanizado (Gramsci, 2011). A educação, como sinônimo de instrução e treinamento, passa a ter por finalidade o consenso social e a formação da força de trabalho, como deixa transparecer Ángel Gurría, secretário-geral da OCDE (2014):

O mundo está saindo lentamente da pior crise econômica de nossas vidas. A profundidade, a inovação, o investimento e o comércio ainda não estão em pleno funcionamento, o processo de recuperação ainda envolve riscos [...]. Educação e competência/habilidades são a chave para o bem-estar futuro e têm uma importância fundamental para o reestabelecer o crescimento a longo prazo, combater o desemprego, promover a competitividade e estimular sociedades mais inclusivas e coesas (p. 15-18).

Sob a orientação dos organismos multilaterais, o sucesso ou o fracasso passa a ser atribuído aos indivíduos, por estes não terem as competências, medidas em processos avaliativos ao longo da vida, necessários para se destacarem no mercado. A OCDE (1996, p. 9) esclarece que “os governos estão buscando políticas eficazes para melhorar a produtividade econômica através da educação, empregando incentivos para promover a eficiência da administração da educação e [...] atender as crescentes demandas por educação.”

Com os dispositivos avaliativos dissemina-se o *ethos* da pedagogia corporativa, irmãs siamesas da pedagogia de resultados – com seus princípios de eficiência, eficácia e performatividade. Nessa esteira, no Brasil, o PNE (2014-2024) estipula metas a serem alcançadas, por meio do IDEB. Os totens do sistema de avaliação padronizada consubstanciam as políticas de *accountability* como depuradoras nas políticas educacionais, desembaraçando da educação os *agentes indesejáveis*, ou como expressa Shiroma (2008, p. 12): “[...] a ideologia da ‘educação de qualidade’ e a apologia da *accountability* são estratégias utilizadas para produzir a fetichização dos resultados” removendo o que não interessa para a reprodução do capital.

As políticas de avaliação em tessitura, com o caráter instrumental de gestão da qualidade reverberam na associação da gestão escolar a princípios gerencialistas, com valores mercadológicos de produtividade, rentabilidade e competitividade. Para Neto e Silva (2001):

Dentro dessa perspectiva, a escola passa a ser entendida como uma empresa e os professores, alunos e dirigentes transformam-se em trabalhadores que precisam se empenhar, ao máximo, para atingir a excelência proclamada. Partindo dessa premissa, os referidos trabalhadores da educação passam a ser responsabilizados pelo

baixo rendimento acadêmico da escola, ausentando a parcela de responsabilidade do poder público (p.15).

Ademais, a interconexão entre gestão gerencialista e *accountability* tem impactado a educação ao reforçar a teoria do capital humano, projetando o sucesso ou fracasso e a sobrevivência na selva selvagem do mercado sobre a responsabilidade do indivíduo. Com isto, cabe ao indivíduo tornar-se *accountable*.

## Conclusões

Na sociedade regida pela ideologia gerencialista, conforme o sistema sócio metabólico do capital, o homem enquanto sujeito criador é transformado em indivíduo individualizado, adaptado às necessidades do mercado diante do triunfo da racionalidade reificante, que tende a converter os seres humanos em objetos manipuláveis. Com a cultura do “tudo se gere” (Gaulejac, 2007), opera-se a manipulação da subjetividade, fortalecendo a ética do individualismo e regras irracionais, prescrições irrealistas e julgamentos arbitrários que justificam o aumento de empregos precários, desqualificados.

Na sociedade em que a economia dita as leis, os recursos humanos tornam-se ajustáveis, flexíveis conforme as exigências e controle que lhes são impostos. No culto ao desempenho fabrica-se o homem *accountable*, homem responsável e medido cuja razão da existência sucumbe a essência quantofrênica que o devora ao longo da vida.

Na fabricação do homem *accountable*, a política educacional subsumida ao *télos* mercadológico neoliberal, passa a definir o

*ethos* da performatividade, eficiência e eficácia resultando em uma *accountability* educacional reificada que espelha a face translúcida do capital – o estranhamento. Ao focar nos resultados, a *accountability* com seus dispositivos de responsabilização, prestação de contas e avaliação afirma-se como meios para o consenso social mediante a aceitação das *regras do jogo* – a preservação da *ordem social e incontrolável do capital* (Mészáros, 2002), mantendo os subalternos *no seu lugar* –, em detrimento da emancipação humana (libertação integral do indivíduo e da sociedade).

Mas, mesmo diante do avanço da *accountability* educacional, conformada ou modelada segundo a forma neoliberal, é possível reter os aspectos positivos da *accountability*, na dialeticidade histórica, movimentando-se nas contradições inerentes ao sistema do capital, em outras palavras, é possível: “rasgar a camisa de força [...] perseguir [...] uma estratégia de rompimento do controle exercido pelo capital, com todos os meios disponíveis, bem como todos os meios ainda a serem inventados, e que tenham o mesmo espírito” (Mészáros, 2005, p. 36). Por fim, no contexto de fabricação do homem *accountable*, o sujeito criador ainda é senhor de sua própria história, logo, ainda pode lutar por construir outra história.

## Referências

Afonso, A. J. (2012). Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação y Sociedad*, 33(119), 471-484. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>

- Afonso, A. J. (2013). Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, 18(53), 267-284. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782013000200002>
- Alves, G. (1997). A "globalização" como perversidade planetária do capital. *Lutas Sociais*, (3), 165-175. <https://doi.org/10.23925/lv.0i3.18982>
- Andersen, H. C. (2013). *A roupa nova do imperador*. Armada de Papel.
- Ball, S. (2010). Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. *Educação & Realidade*, 35(2), 37-55.
- Ball, S. J. (2002). Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, 15(2), 3-23.
- Barroso, J. (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação y Sociedad*, 24(82), 63-92. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000100004>
- Benjamin, W. (2009). *Passagens*. Editora da UFMG.
- Bovens, M. (2005). Public Accountability. En E. Ferlie; L. E. Lynn y C. Pollitt (Ed.). *The Oxford handbook of public management* (pp. 183–208). Oxford University Press.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946-967. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>
- Brooke, N. (2006). O futuro das políticas de responsabilização no Brasil. *Cadernos De Pesquisa*, 36(128), 377-401. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000200006>

- Cara, D. (2019). *Contra a barbárie, o direito à educação*. En F. Cassio (org.). *Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar* (pp. 25-31). Boitempo.
- Catini, C. (2019). *Educação e empreendedorismo da barbárie*. En F. Cássio (org.). *Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar* (pp. 33-39). Boitempo.
- Chagas, E. F. (2012). *O indivíduo na teoria de Marx*. *Revista Dialectus*, 1(1), 1-16. <https://doi.org/10.30611/2012n1id5162Comparato>, F.K. (2013). *A civilização capitalista*. Saraiva.
- Dardot, P. y Laval, C. (2016). *A Nova Razão do Mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Editora Boitempo.
- Debord, G. (1997). *A sociedade do espetáculo: comentários sobre a sociedade do espetáculo*. Contraponto.
- Dejours, C. (2015). *A loucura do trabalho*. Cortez.
- Delors, J. (2012). *Educação um tesouro a descobrir*. Cortez.
- Enriquez, E. (1990). *Da horda ao Estado: psicanálise do vínculo social*. Jorge Zahar.
- Enriquez, E. (2001). *O papel do sujeito humano na dinâmica social*. En E. M. Castro, J. Araújo, M. Machado y S. Roedel (Orgs). *Psicossociologia: análise social e intervenção* (pp. 25-49). Autêntica.
- Evangelista, O. (2012). *Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional*. En R. Araújo y D. Rodrigues (Orgs.). *A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais* (pp. 52-71). Campinas. Alínea.
- Gaulejac, V. de (2007). *Gestão como doença social*. Ideias e Letras.
- Gramsci, A. (2011). *Cadernos do Cárcere*. Civilização Brasileira.
- Han, B. (2017). *Sociedade do cansaço*. Vozes.



- Heidemann, F. y Salm, J. (2009). *Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases epistemológicas e modelos de análise*. Editora UnB.
- Herman, E. y Chomsky, N. (2002). *Manufacturing Consent*. Pantheon Books.
- Kenney, C. (2003). Horizontal accountability: concepts and conflicts. En S. Mainwaring y C. Welma. *Democratic accountability in Latin America* (pp. 55-76). Oxford University Press.
- La Boétie, É. (1982). *Discurso da Servidão Voluntária*. Brasiliense.
- Lei n. 9.394, Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (20 de dezembro de 1996).. *Diário Oficial da União*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)
- Lei n. 10.172, Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências (9 de janeiro de 2001).. *Diário Oficial da União*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)
- Lhuillier, D. (2014). Introdução à psicossociologia do trabalho. *CADERNOS DE Psicologia Social Do Trabalho*, 17(no.spe), 5-20. <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1981-0490.v17ispe1p5-19>
- Linhares, A. (2014). Um diálogo entre a modernidade líquida, o gerencialismo e teoria do reconhecimento no mundo do trabalho. *Gestão E Sociedade*, 8(21), 715-734. <http://dx.doi.org/10.21171/ges.v8i21.1872>
- Magalhães, J. (2021). Consciência socioprofissional e docência: a dimensão ético-política do trabalho docente no contexto da pandemia. Contra a barbárie, o direito à educação. En J. Magalhães (org.). *Trabalho docente sob fogo cruzado*, vol. 2. UERJ, LPP.
- Mancebo, D.; Santorum, K.; Dos Santos, C. y Besa, D. (2020). O trabalho na educação superior. *Education Policy Analysis Archives*, 28, 1-24. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5158>

- Marx, K. (2010). *Manuscritos econômicos-filosóficos*. Boitempo.
- Marx, K. (2013). *O Capital: crítica da economia política. Livro I (o processo de produção do capital)*. Boitempo.
- Menezes, H. (2019). *A accountability educacional – arquétipo do Estado Gerencial e Avaliador: os des (caminhos) da democracia e a preservação do establishment*. [Dissertação inédita de Mestrado] Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza
- Mészáros, I. (2002). *A educação para além do capital*. Boitempo.
- Mészáros, I. (2005). *Para Além do Capital*. Ed Unicamp; Boitempo.
- Mészáros, I. (2011). *A crise estrutural do capital*. Boitempo.
- Neto, A. C. y Silva, J. da (2001). A construção histórica do paradigma da qualidade total no campo empresarial e a sua transplantação para o campo educacional. *Revista Contexto E Educação*, 16(12), 7-30. <https://doi.org/10.21527/2179-1309.2001.62.7-30>
- OCDE. (1996). *Education at a Glance. The OECD Indicators*. OCDE.
- OCDE. (1997). *Annual Report 1997*. OCDE.
- OCDE. (2014). *Panorama de la educación 2014. Indicadores de la OCDE*. OCDE.
- OCDE. (2015). *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*. OECD Publishing.
- Pensin, D. (2019) *A constituição da docência na educação superior*. Appris.
- Sander, B. (2009). Gestão educacional – concepções em disputa. *Revista Retratos da Escola*, 3(4), 69-80. <https://doi.org/10.22420/rde.v3i4.102>

- Santos, M. (1998). *O Espaço do Cidadão*. Nobel.
- Shiroma, E. et al. (2008). Indicadores de qualidade: o fetiche da gestão por resultados. ANPED SUL.
- UNESCO (1990). *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*. Unesco.
- Walford, G. (2001). Privatization in industrialized countries. En H. Levin (Ed.). *Privatising education: can the marketplace deliver choice, efficiency, equity and social cohesion?* (pp.178-200). Westview.
- Williams, R. (1979). *Marxismo e Literatura*. Zahar.
- World Bank. (1992). *Governance and development*. Oxford University Press.
- Zanardini, I. (2006). A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira. *Educere Et Educare*, 14(32), <https://doi.org/10.17648/educare.v14i32.22798>



## CAPÍTULO 17

---

# RESPONSABILIDADE NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DE TOCANTINS: SINTONIZAR TENDENCIAS NACIONAIS

Rosilene Lagares

Universidade Federal do Tocantins, Brasil

### Introdução

No processo de institucionalização e gestão da educação e de suas instituições básicas no estado do Tocantins, há repercussões das defesas do uso de mecanismos e dispositivos de *accountability* na configuração de arranjos institucionais? Essa interrogação pode nos remeter aos diálogos e debates instaurados, por exemplo, no campo da ciência política, da administração e da educação, especialmente, a partir dos anos 1990, no contexto da crescente implantação de medidas de *accountability* identificadas com as atuais políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (Schneider, Nardi e Durlí, 2018).

À vista disso, neste capítulo, temos por objetivo apresentar uma leitura crítico-descritiva (Bogdan e Biklen, 1994) com elementos para aprofundamento do debate teórico-prático a respeito da *accountability* educacional no Tocantins, especificamente, mapeando políticas instituídas divulgadas em hipertextos na página da Secretaria de Estado da Educação, Juventude e Esporte do Tocantins (Seduc) e

em documentos (Evangelista, 2008) destinados à difusão de diretrizes políticas para a educação tocantinense.

Faria e Pinto (2011, p. 4), em análise de literatura, argumentaram sobre a possibilidade da percepção de “indícios da emergência dos modos de regulação pós-burocráticos no sistema educacional brasileiro”. Como exemplos, citam o documento oficial de lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Em relação ao PDE, escreveram:

[é] uma tentativa de transição no Brasil para a regulação por resultados [...]. Isso porque desde o lançamento do PDE todas as transferências voluntárias de recursos financeiros e assistência técnica do Ministério da Educação (MEC) aos municípios, estados e Distrito Federal, estão condicionadas à adesão voluntária dos gestores municipais de educação a uma espécie de contrato territorial com a União (Faria e Pinto, 2011, p. 4).

No que tange ao PAR e ao Ideb, explicaram que, tendo o primeiro por objetivo propor ações, condiciona o financiamento da educação dos entes federados e das escolas a si e ao IDEB:

[...] o repasse de recursos financeiros acha-se condicionado ao cumprimento das ações propostas no PAR e à elevação do rendimento escolar dos alunos medido pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Desse modo, o governo federal constrói dispositivos capazes de regular ações implementadas no âmbito de cada ente federado por critérios de desempenho. Trata-se, portanto, de um mecanismo que promove no âmbito de cada escola, município ou estado-subnacional envolvido, a regulação do sistema educacional brasileiro pela via dos resultados (Faria e Pinto, 2011, p. 5).

No caso das escolas, também, há a tendência à responsabilização pelo alcance das metas do Ideb, “uma vez que, de acordo com o PDE, a ampliação de recursos depende de seus resultados em relação ao desempenho dos estudantes nos exames padronizados e de rendimento escolar” (Faria e Pinto, 2011, p. 5), significando, nas palavras de Sousa (1997; 2008; 2009), a associação dos resultados dessas avaliações a incentivos.

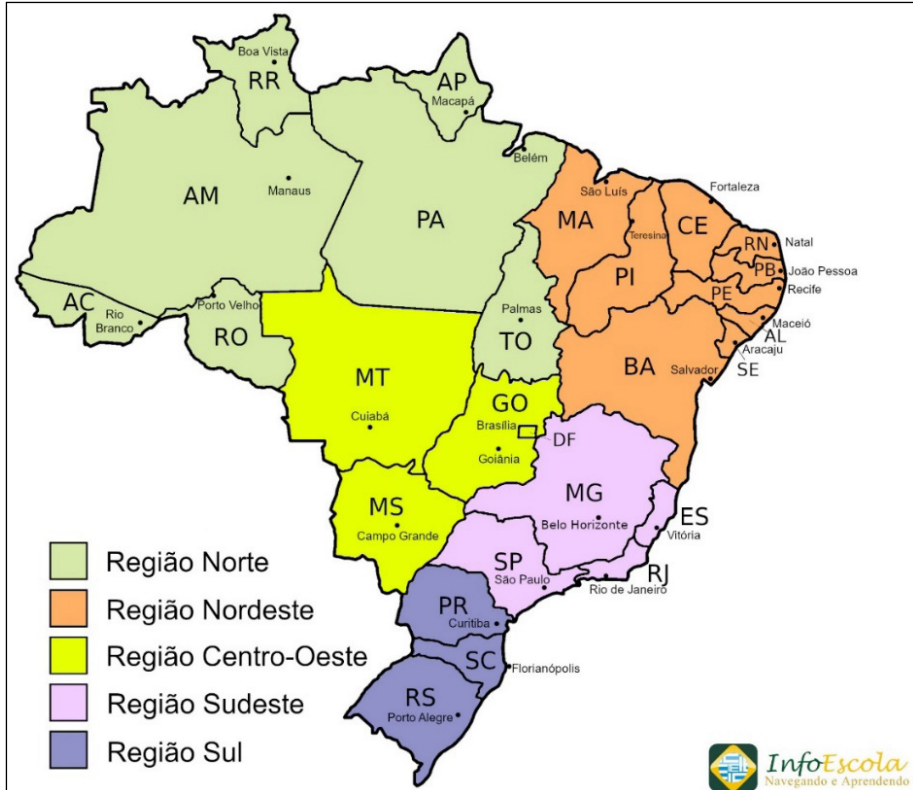
São exemplos de incentivos a administração por objetivos, a pedagogia de projetos, a cultura da eficiência, a demonstração de resultados (Faria e Pinto, 2011), uma “nova regulação das políticas educativas [que] afeta significativamente o perfil e a identidade dos docentes, principais responsáveis pelo desempenho dos alunos, da escola e do sistema” (Faria e Pinto, 2011, p. 5).

Nardi (2014) demonstrou o alinhamento à perspectiva de responsabilização dos sistemas e das escolas pelos resultados produzidos, destacando as avaliações em larga escala, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb, criado em 1990); o IDEB (criado em 2007); e a Prova Brasil (criada em 2005).

Para Schneider (2017, p. 163-164), “o Ideb figura como um dos mais importantes mecanismos de indução de políticas com finalidades de *accountability*”, sendo “uma das medidas mais auspiciosas de monitoramento da qualidade em sistemas e instituições de educação básica”, porque trabalha “com objetivos concretos de aferição de certos padrões de qualidade que favorecem o desenvolvimento descentralizado de dispositivos de prestação de contas e responsabilização”.

## Especificidades da conjuntura de criação do estado do Tocantins: processo multifacetado e contraditório

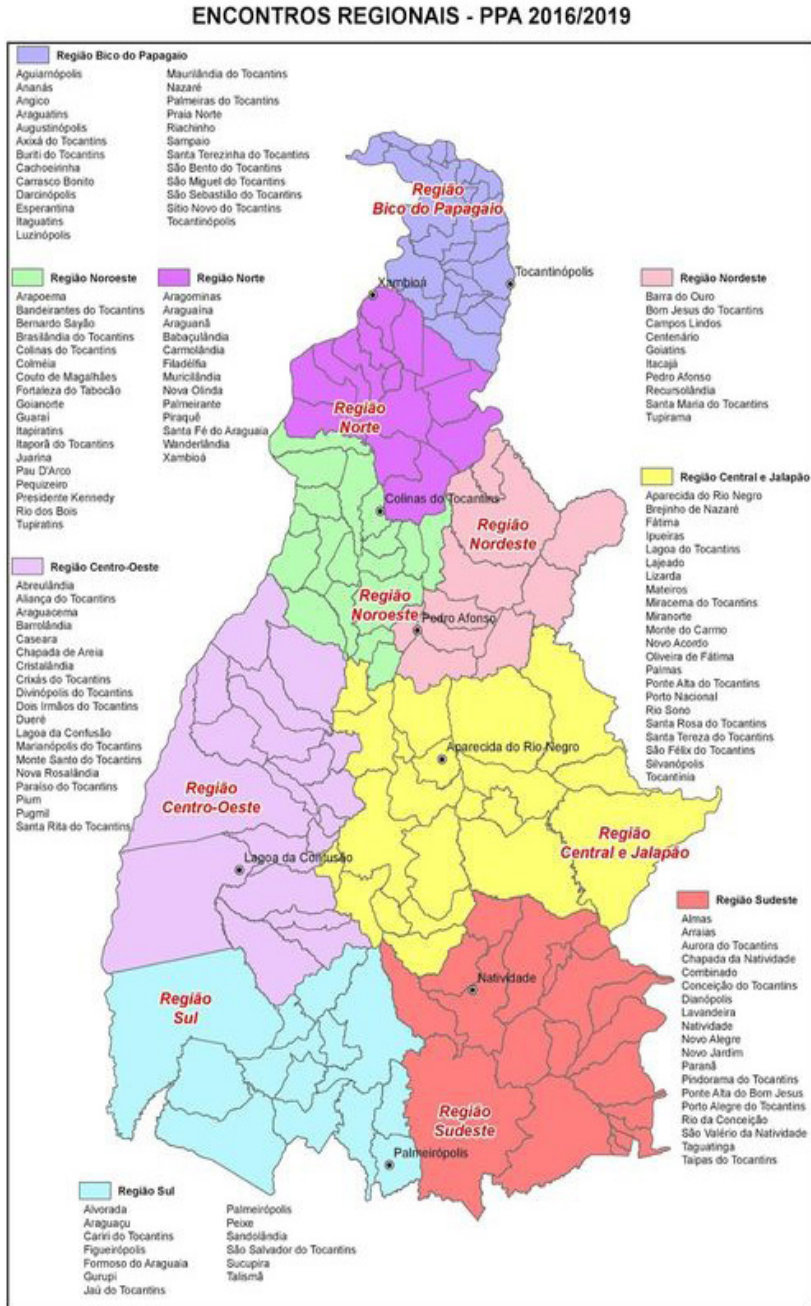
Figura 1.  
Mapa do Brasil



Nota: tomado de Infoescola (2021)



Figura 2.  
Mapa do Tocantins



Nota: tomado de Pinterest

O Estado do Tocantins foi criado em uma conjuntura multifacetada e, ao mesmo tempo, alinhada. Em pesquisas, Cavalcante (2003), Parente (2002) e Santos (2002) mostraram que a centralização histórica do poder na Região Centro-Sul do estado de Goiás, somada ao abandono da Região Norte e a interesses geopolíticos e econômicos, em decorrência das riquezas naturais e minerais no Tocantins, assim como ao aumento da bancada ruralista no Congresso Nacional, influenciou sobremaneira a luta pela separação de parte do território goiano para compor o estado do Tocantins.

No campo da educação, Carvalho (2009, p. 63) apresenta um diagnóstico de descaso e falta de investimento público na Região Norte de Goiás, antes da criação do Estado do Tocantins:

[...] o alto índice de analfabetismo (entre 62,3% e 83%), dependendo da região geográfica; a insuficiência de sala de aula para atender à demanda existente; a precariedade de parte da rede física escolar; o percentual significativo de crianças fora da sala de aula (23,5%); a insuficiência do número de professores; o elevado número de professores leigos (28,30% no Sistema Estadual de Educação e 82,1% no Sistema Municipal); a elevada taxa de evasão e repetência (em torno de 34,7%).

Nacionalmente, o cenário era de redemocratização da sociedade, e, no âmbito internacional, um período reconhecido como o auge das políticas neoliberais (Peroni, 2012) e da Terceira Via (Giddens, 1999), com reformas em várias nações, decorrentes da crise estrutural do capitalismo, a qual exigia redefinição no papel do Estado, sobretudo, no âmbito das políticas sociais, em geral, e da educação, em particular.

No campo da educação, as pesquisas de Carvalho (2009), Nascimento (2008) e Peroni (2012) indicam que a política educacional nacional, dessa conjuntura, foi caracterizada pela administração gerencial, orientada por processos de avaliação e controle de resultados, baseados nos conceitos de eficiência, eficácia, competitividade e mérito; privatização; desconcentração das responsabilidades do Estado para os municípios e a sociedade civil; e criação e abertura para possibilidades de parceria entre o setor público e a iniciativa privada.

Foi nesse cenário regional, nacional e internacional que teve início o processo de institucionalização e gestão do sistema estadual de ensino, regulamentado em 1994, por meio da Lei nº 653, de 19 de janeiro daquele ano. Um contexto em que a qualidade da educação se tornou a justificativa de atuação do poder público, razão para os mais variados tipos de compromissos e medidas políticas, em especial, as avaliações externas de resultados, não de processos e resultados. O impacto das referidas conjunturas foi decisivo para a configuração político-administrativa do Tocantins em todos os campos, incluído aí o da educação (Lei n.º 1.360, 2002; Lei n.º 2.139, 2009; Lei n.º 2.601, 2012).

### **Institucionalização e gestão da educação e da escola no Tocantins: superposição de perspectivas teórico-práticas**

No plano das orientações, na perspectiva de Sander (2009, p. 72), entre as décadas de 1970 e 1990, “a educação brasileira foi alvo de crescentes pressões conjunturais, provenientes dos processos de abertura democrática [...] e dos primeiros influxos neoliberais da nova mundialização da economia e da atividade humana.” Nesse meandro, “As concepções e práticas de gestão educacional dessa época se inserem nesse contexto” (Sander, 2009, p. 72).

A educação no Tocantins teve seu processo de institucionalização iniciado em meados dos anos 1990, portanto, com “diferentes concepções adotadas tanto no estudo como no exercício da gestão da educação no Brasil, enraizadas no contexto histórico do país e no âmbito de suas relações de interdependência internacional” (Sander, 2009, p. 69).

Paralelo ao desenrolar do processo de institucionalização do sistema de educação do Tocantins, acentuava-se a tese neoliberal para a multiplicação de “esforços de modernização em distintos setores da administração pública, incluindo a educação” (Sander, 2009, p. 75). Nesse sentido, o relatório da *Brookings Institution de Washington* (2000 *apud* Sander, 2009) apresentava propostas de “modelos de reforma administrativa adotados nos países desenvolvidos, especialmente, na Inglaterra e nos Estados Unidos, e por eles exportados para o resto do mundo” (Sander, 2009, p. 75).

Ainda, Sander (2009) defende que as propostas indicavam, assim, o gerencialismo na gestão da educação e, dentre outros dispositivos, a avaliação estandarizada de desempenho, sendo uma medida de *accountability*:

[...] uma renovada transposição de conceitos e práticas neofayolistas e neotayloristas do gerencialismo empresarial e comercial para o setor público e para a educação, enfatizando os princípios de eficiência e produtividade, racionalização administrativa e avaliação estandarizada de desempenho, descentralização, privatização e adoção maciça da tecnologia da informação. Nasceram, assim, formas de *pedagogia corporativa*, que lançam mão dos princípios e métodos gerenciais do enfoque da *qualidade total*, visando a garantir elevados níveis de *capital humano* como vantagem competitiva. Esses conceitos impõem decisões administrativas preocupadas em aumentar a produtividade e a eficiência econômica das escolas e universidades, incentivando

a competitividade a qualquer custo, independentemente de seu significado e qualidade substantiva e de sua validade ética e relevância cultural (p. 75, [grifos nossos]).

No plano da ação, no Tocantins, até o momento vêm sendo implementadas medidas de *accountability* em sintonia com as definições de âmbito nacional e outras constituídas em âmbito estadual, alicerçadas e/ou inspiradas pelas nacionais.

O foco nos resultados foi ressaltado em notícia veiculada institucionalmente, ainda em 2016: “Diretores da Regional de Gurupi participam de oficina com foco na análise de resultados escolares. A Oficina para Análise dos Resultados da Avaliação Diagnóstica e do Simulado está sendo realizada em todas as DREs” (Novais, 2016, Párr. 1).

No mesmo ano, divulgou-se a participação do Tocantins na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) como uma medida para melhorar a qualidade, ou seja, como sendo algo positivo:

Mais de 21 mil estudantes do Tocantins devem participar da Avaliação Nacional da Alfabetização: As provas da ANA serão realizadas de 14 a 25 de novembro nas escolas estaduais e municipais que ofertam o 3º ano do ensino fundamental. A avaliação faz parte do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, que tem como desafio elevar a qualidade da educação ofertada na rede pública desde os primeiros anos de escolarização (Mota, 2016, párr. 1).

O Saeb aparece em hipertexto em 2018, sendo visto como uma coisa positiva e estando o Tocantins em situação favorável nessa avaliação, pelo fato de estar acima da média nacional: “Resultados do Saeb 2017 apontam o Tocantins com evolução acima da média

nacional em todas as etapas de ensino". Supõe-se, então, que não há problemas, seja com a avaliação, seja com a atuação do Estado.

Os resultados do IDEB, também, foram explorados como positivos em escolas do Tocantins, em 2018: "Dados do Ideb divulgados nesta segunda-feira mostram evolução do Tocantins em todos os níveis de ensino"; "Resultado do Ideb aponta o Caic como a melhor unidade de ensino da rede estadual em Palmas" (Bastos, 2018, párr.1).

Em se tratando de medidas de *accountability* constituídas em âmbito estadual, alicerçadas e/ou inspiradas pelas nacionais, Santos (2019), em pesquisa sobre as parcerias público-privadas na educação no Tocantins, demonstrou que, desde 2003, com menos de 10 anos de instituição do sistema estadual de ensino, o governo do estado instituiu a gestão por meio de parcerias com instituições privadas.

Quadro 1.

*Histórico das parcerias público-privadas no estado do Tocantins, 2003-2019*

Instituições	Ano da parceria com a Seduc
Fundação Cesgranrio	2003 a 2007
Instituto Ayrton Senna	1.ª parceria: 2004 a 2010
Instituto Ayrton Senna	2.ª parceria: 2017 a 2019
Fundação Lemann	1.ª parceria: 2005 a 2006
Fundação Lemann	2.ª parceria: 2017 a 2018
Fundação Itaú	2016 a 2019
Instituto Sonho Grande, Instituto Natura e Instituto de Corresponsabilidade pela Educação	A partir de 2017

Nota: tomado de Santos (2019)

Para o autor, nos anos 2000, essas parcerias estavam "sintonizadas com as políticas educacionais neoliberais do período, partilhadas pela Terceira Via, com foco em resultados, em detrimento de processos, baseadas em avaliações permanentes" (Santos, 2019,

p. 69). Em 2007, com a Lei nº 1.859, que aprovou o Plano Estadual de Educação para o período 2006-2015, acreditava-se que as dificuldades com a universalização da oferta do ensino fundamental de ordens econômica, físico-administrativa e de recursos humanos precisavam ser “minimizadas”, dentre outras, “com a implantação de programas permanentes de avaliação”.

Santos (2019, p. 82) observa que, a partir da segunda década do século XXI, o governo do Tocantins firmou parcerias com organizações da iniciativa privada “com a justificativa de melhorar os resultados e a qualidade do processo de ensino e aprendizagem na educação estadual”. Em 2011, no estado, foi criado o Prêmio de Valorização da Educação Pública, dirigido a gestores das redes de ensino públicas estadual e municipal e a alunos do ensino fundamental e do ensino médio. O público do prêmio seriam: “Diretoria Regional de Ensino; unidade educacional; profissionais da educação; Índice de Desenvolvimento da Educação; educandos; e técnicos da Seduc”, tendo por objetivo “estimular o trabalho dos gestores, educadores e alunos” (Santiago, 2011, párr.1).

Ainda, em 2011, foi criado o sistema próprio de avaliação da educação, denominado Sistema de Avaliação, Monitoramento e Valorização da Educação do Estado do Tocantins (Salto), cuja nomenclatura recebeu alterações, em 2015 e 2016, passando a se chamar Sistema de Avaliação de Aprendizagem Permanente do Estado do Tocantins (Sisapto) e, em 2017, Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Tocantins (Saeto). Em 2016, veiculou-se a adesão dos municípios ao Sisapto: Sistema de Avaliação da Aprendizagem Permanente do Tocantins tem adesão de 90% dos municípios em 2016. Objetivando avaliar a qualidade do ensino e da aprendizagem na educação básica pública com vistas à melhoria

dos indicadores educacionais do Tocantins, a Secretaria de Estado da Educação Juventude e Esportes (Seduc) está realizando até o dia 9 deste mês a aplicação das provas do Sistema de Avaliação da Aprendizagem Permanente do Estado do Tocantins (Sisapto). Estão sendo todos os alunos do 5º, 9º ano e 3ª série do ensino médio das 515 escolas estaduais.

A Lei nº 2.977, de 08 de julho de 2015, que aprovou o Plano Estadual de Educação do Tocantins para o decênio 2015-2025, reservou um artigo para dispor sobre o Saeto, no qual destacou: a coordenação do sistema pela Seduc e a participação dos municípios; a relação com o Ideb; a justificativa em razão da qualidade da educação e para a orientação das políticas públicas; e a metodologia de indicadores de rendimento escolar e de avaliação institucional:

Art. 10. O Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica do Tocantins - SAETO, coordenado pela Secretaria da Educação, em colaboração com os Municípios, constitui fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas deste nível de ensino.

§1º O sistema de avaliação a que se refere o caput deste artigo produz, no máximo, a cada dois anos:

I - Indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos alunos, apurado em exames nacionais e estaduais de avaliação, com participação de, pelo menos, 80% dos alunos de cada ano escolar, periodicamente, avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo Censo Escolar da educação básica;

II - Indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão.

§2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso



I do § 1o deste artigo não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§3º Os indicadores mencionados no § 1o deste artigo são estimados por etapa, estabelecimento de ensino e rede escolar, em âmbito estadual, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida, exclusivamente, para a comunidade do respectivo estabelecimento e para a Secretaria da Educação.

§4º Cabem ao SAETO, coordenado pela Secretaria da Educação, a elaboração e o cálculo dos resultados e dos indicadores referidos no § 1º deste artigo (Lei nº 2.977, 2015).

Com base em notícia divulgada em hipertexto em 2019, a criação do Saeto deu-se em razão do aprimoramento do processo de ensino e aprendizagem, da modernização da gestão e de resultados por indicadores: "para avaliar a qualidade de ensino e aprendizagem na Educação Básica da Rede Estadual de Ensino, promovendo a modernização da gestão e o aprimoramento do processo de ensino e aprendizagem, com vistas à melhoria dos indicadores educacionais do Estado do Tocantins". Para a Seduc, além da qualidade e da aprendizagem, a avaliação, por meio do Saeto, implicaria o direcionamento dos currículos escolares, mantendo-os em conformidade com a Base Nacional Comum Curricular.

Em 2016, outro hipertexto veiculou a adesão do Tocantins a um consórcio de avaliação de sistemas de ensino:

[A Secretária de Estado da Educação] representa a Educação no Fórum de governadores do Brasil Central. Câmara Técnica de Educação tem em pauta o Sistema de Avaliação dos Sistemas de Ensino dos Estados que formam o consórcio [Brasil Central], e definição de prioridades para 2017.

Essa política de avaliação externa estendeu-se à gestão da educação municipal no Tocantins, como exemplificamos nestes dois hipertextos:

Dirigentes municipais de educação debatem ações para 2016 e conhecem Sistema de Avaliação. De acordo com o secretário [Estadual de Educação], mesmo com todas as frustrações financeiras em decorrência de dívidas herdadas e da perda de alunos com a municipalização das séries iniciais do ensino fundamental, a expectativa para 2016 é que a situação melhore como um todo.

Gestoras da educação municipal de Gurupi reúnem-se com Educação Estadual para discutir avaliações.

Gurupi, o terceiro maior município do estado do Tocantins, criou o próprio sistema de avaliação, o Sistema de Avaliação Educacional de Gurupi (SAEG), em 2019, após as escolas municipais terem avaliação abaixo do esperado no Ideb e queda de alunos matriculados na rede municipal.

A presença dessas políticas na educação estadual e municipal no Tocantins dá conta das repercussões e da indução das medidas de *accountability* para o plano das ações no território brasileiro:

Uma das ações hodiernamente desenvolvidas por Estados e Municípios da federação nessa direção tem sido a **implantação de sistemas próprios de avaliação educacional**, visto que favorecem políticas de prestação de contas e responsabilização (*accountability*), muitas vezes, recriando, no âmbito local, a metodologia e a arquitetura do Ideb (Schneider, 2017, p. 164, [grifos nossos]).

[...] **atualmente, dos 26 Estados e o Distrito Federal que compreendem a organização político-administrativa do Brasil, 22 deles (81,5%) possuem sistemas próprios de avaliação.** Os que ainda não implantaram – Amapá, Distrito Federal, Rio Grande do Norte, Roraima

e Santa Catarina – apontaram nos seus Planos de Educação como uma das metas para os próximos dez anos (Schneider, 2017, p. 170, [grifos nossos]).

O processo de institucionalização e gestão do sistema de ensino do Tocantins reuniu até o momento um conjunto de dispositivos em sintonia com medidas e dispositivos de *accountability* constituídos em âmbito nacional e outros criados na própria esfera estadual, demonstrando o alinhamento regional com as orientações nacionais ou um movimento de centralização e descentralização (Schneider, 2017).

O mais grave, em nossa perspectiva, é a intensificação do “caráter ambíguo dos modelos de regulação da qualidade educacional em curso no Brasil [...]”, cujas “iniciativas mobilizadas podem levar a melhorar, majoritariamente, as metas do Ideb sem, no entanto, melhorar as aprendizagens dos estudantes” (Schneider, 2017, p. 182).

Por outro lado, tais avaliações externas apresentaram falhas em relação à aprendizagem que não foram exploradas pelos hipertextos oficiais, os quais preferiram ressaltar os aspectos positivos:

Como percebemos, de acordo com as avaliações aplicadas na Rede Estadual do Tocantins, o ensino de língua portuguesa não está alcançando os objetivos básicos no que tange a leitura e interpretação de textos. Isso, conseqüentemente, atinge os aprendizados de todas as disciplinas constantes na matriz curricular, visto que, para o aprendizado dos conteúdos, é necessária a leitura e interpretação de textos (Sobrinho e Scarpin, 2017, p. 87).

Com os dados da pesquisa analisados, constatou-se que, de acordo com o SAETO, não há evolução na aprendizagem dos alunos em língua portuguesa no terceiro ciclo do ensino fundamental, e esse problema persiste no ensino médio (Sobrinho e Scarpin, 2017, p. 89).

Questionando as avaliações externas, Locatelli (2015) destaca a incapacidade dos resultados do Ideb no Tocantins de melhorar os índices e a qualidade da educação, com o ranqueamento de escolas, o acirramento da competitividade entre elas e a cobrança social por resultados.

Similarmente, Almeida (2014, pp. 143-144) comenta sobre a falta de conhecimento de membros da equipe escolar de uma instituição no Tocantins em relação às avaliações externas:

[...] constatou-se, por meio das entrevistas, que a equipe escolar não demonstrou ter conhecimento de que algumas dessas políticas públicas e ações realizadas pela escola campo foram pensadas pelas esferas federal e estadual visando, em primeiro lugar, melhorar a qualidade do ensino e, conseqüentemente, os resultados nas avaliações externas.

A autora também acentua a prevalência da razão instrumental de tais avaliações: "Este estudo revelou que as avaliações institucionais estão cumprindo o seu papel enquanto instrumento que visa provocar e estimular a prestação de contas por parte dos prestadores de serviços educacionais" (Almeida, 2014, p. 143-144).

No Tocantins, tais medidas e dispositivos até o momento assentaram-se, assim, mais em perspectivas da administração pública, com a associação da avaliação e da responsabilização (Rocha, 2011); assim como em perspectivas da educação que compreendem os processos de *accountability* derivados das reformas neoliberais e gerenciais do início dos anos 1990, mantendo relação com a criação de mecanismos e dispositivos de responsabilização na gestão da

educação e das escolas associados a premiação e/ou penalização por resultados (Nardi, 2014; Schneider, 2017).

Assim sendo, tais medidas e dispositivos não se vinculam à perspectiva de controle do poder político, para que as instituições sociais e a sociedade em geral possam ter meios de exigir prestação de contas dos governantes e de suas instituições sobre ações administrativas empreendidas e puni-los, no caso de algum desvio de conduta e de uso indevido dos recursos públicos (O'Donnell, 2017).

Nessa direção, Schneider (2017) elenca alguns elementos-chave para a estruturação de um sistema democrático de *accountability*: compromisso em proveito da melhoria da qualidade na educação básica; uma política de *accountability* descentralizada do ponto de vista da autonomia dos entes federativos, sem se submeter aos interesses do Estado no controle da educação básica e efetiva nas condições de melhoria da qualidade educacional; mobilização de mecanismos de avaliação, prestação de contas e responsabilização comprometidos com uma qualidade que não esteja reduzida a indicadores de desempenho; diálogo; capacidade de fornecer informações; capacidade de dar justificativas sobre ações ou atos praticados; e publicização de relatórios.

Para isso, necessita-se "um movimento de resistência dos Estados subnacionais às iniciativas de *accountability* nos formatos que se vislumbram no contexto macro; mas também pela construção de formas mais propositivas e democráticas de regulação e avaliação da qualidade educacional" (Schneider, 2017, p. 182).

No sistema de ensino do Tocantins, tais medidas têm repercutido, então, na regulação mais com a defesa da necessidade de substituir os antigos modos, baseados no "regime burocrático-profissional", por

novos arranjos institucionais, baseados no “regime pós-burocrático” (Maroy, 2011, p. 21), do que a sua democratização (Carvalho, 2009).

Há, ainda, outro aspecto a ser considerado no Estado, ou seja, embora o cenário do processo de institucionalização e gestão do sistema estadual de ensino do Tocantins apresente similaridades com o nacional, induzido e perpassado por elementos e dispositivos de *accountability* identificados com as atuais políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (Schneider, Nardi e Durlí, 2018), também apresenta elementos da administração patrimonialista, rejeitando a ideia de modelos rígidos e de ruptura entre esses modelos (Costa, 2012). No Tocantins, há heranças patrimonialistas, como o mandonismo (a personalização do poder), o clientelismo, o favoritismo e a cultura da corrupção, com a conseqüente limitação da garantia de direitos e melhorias nos serviços para a população.

## Notas conclusivas

No texto, concentramos nossos esforços em apresentar uma leitura crítico-descritiva com elementos para aprofundamento do debate teórico-prático a respeito da *accountability* educacional no Tocantins. Logo, mapeando políticas instituídas e exploradas em hipertextos da Seduc e em documentos, observamos que a gestão educacional nessa unidade da federação reúne um conjunto de dispositivos de *accountability* alinhados às políticas nacionais, emanadas do Ministério da Educação (MEC), e outros criados na própria esfera estadual. E tais medidas têm uma perspectiva menos democrática e mais de avaliação classificatória, com indicadores, prestação de contas formal e responsabilização de indivíduos, não do sistema.

Observamos, ainda, que no Tocantins há uma superposição de elementos da administração patrimonialista, burocrática e pós-burocrática, implementando, ao mesmo tempo, sistemas de avaliação em larga escala, mas mantendo indicações político-partidárias de trabalhadores da educação, portanto, um cenário de contradições e tensões, indicando um fenômeno que carece de mais investigação. Uma investigação que implica compreendermos: o forte avanço do pensamento conservador no Brasil; a necessidade da análise das políticas públicas educacionais em um contexto de fragilização da compreensão da educação como um direito; e o contexto de políticas de privação de uma formação crítica na educação pública, fortalecido ou deflagrado pelas avaliações externas.

## Referências

- Almeida, N. (2014). *Prova Brasil: instrumento (re)orientador da prática de leitura em uma escola da rede estadual de ensino de Araguaína, TO*. [Dissertação inédita de Mestrado]. Mestrado em Ensino de Língua e Literatura, Universidade Federal do Tocantins, Palmas.
- Bastos, P. (4 de setembro 2018). Dados do Ideb divulgados nesta segunda-feira mostram evolução do Tocantins em todos os níveis de ensino. Secretaria de Comunicação, Tocantins. <https://www.to.gov.br/secom/noticias/dados-do-ideb-divulgados-nesta-segunda-feira-mostram-evolucao-do-tocantins-em-todos-os-niveis-de-ensino/1u2yvznzgdct>
- Bogdan, R. C. e Biklen, S. K. (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora.
- Carvalho, R. F. de. (2009). *Gestão escolar autônoma e compartilhada: gerencialismo ou democratização?* Goiânia: Editora UFG.

- Cavalcante, M. Do E. S. R. (2003). *O discurso autonomista do Tocantins*. Goiânia: Edusp.
- Costa, G. P. (2012). *Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira*. [Tese inédita de Doutorado]. Doutorado em Administração, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro.
- Evangelista, O. (2008). *Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional*. [http://www.dfe.uem.br/texto.Olinda.PDF](http://www.dfe.uem.br/texto/Olinda.PDF).
- Faria, G. G. e Pinto, M. de F. N. (2011). Emergência de novos modos de regulação no sistema educacional brasileiro. Simpósio Associação Nacional De Política E Administração Da Educação, Minas Gerais, BH. <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0201.pdf>
- Giddens, A. (1999). *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia*. Record.
- Infoescola (2021). Regiões e Estados Brasileiros / Divisão do Brasil. Infoescola. <https://www.infoescola.com/geografia/regioes-e-estados-brasileiros/>
- Lei n.º 653, Dispõe sobre a criação do Sistema Estadual de Educação do Estado do Tocantins e dá outras providências (19 de janeiro de 1994). *Diário Oficial*, Estado do Tocantins, Palmas. <https://www.al.to.leg.br/arquivos/6909.pdf>
- Lei n.º 1.038, Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências (22 de dezembro de 1998). *Diário Oficial*, Estado do Tocantins, Palmas.



- Lei n.º 1.360, Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências (31 de dezembro de 2002). *Diário Oficial*, Estado do Tocantins, Palmas.
- Lei n.º 1.859, Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE (2006-2016) e adota outras providências (6 de dezembro de 2007). *Diário Oficial*, Estado do Tocantins, Palmas.
- Lei n.º 2.139, Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências (3 de setembro de 2009). *Diário Oficial*, Estado do Tocantins, Palmas.
- Lei n.º 2.601, Sistema Estadual de Ensino, e adota outra providência (5 de julho de 2012). *Diário Oficial*, Estado do Tocantins, Palmas.
- Lei nº 2.977, Aprova o Plano Estadual de Educação do Tocantins – PEE (2015-2025) e adota outras providências (8 de julho de 2015). *Diário Oficial*, Estado do Tocantins, Palmas. <https://central.to.gov.br/download/209815>
- Locatelli, C. (2015). Qualidade da educação no Tocantins e a emergência da jornada ampliada. *Jornada Internacional De Políticas Públicas*, Universidade Federal do Maranhão, São Luís.
- Maroy, C. (2011). Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: D. Oliveira, e A. Duarte (orgs.). *Políticas públicas e Educação: regulação e conhecimento* (pp.19-46). Fino Traço.
- Mota, D.N. (11 outubro de 2016). Mais de 21 mil estudantes do Tocantins devem participar da Avaliação Nacional da Alfabetização. Secretaria da Comunicação, Tocantins. <https://www.to.gov.br/secom/noticias/mais-de-21-mil-estudantes-do-tocantins-devem-participar-da-avaliacao-nacional-da-alfabetizacao/4ornhlnn-0cxm>

- Nardi, E. L. (2014). Políticas de responsabilização e PNE: tendências, ensaios e possibilidades. *Retratos da Escola*, 8(15), 281-292. <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>
- Nascimento, M. R. S. do. (2008). O Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada: descentralização ou desconcentração nas escolas públicas estaduais de Miracema do Tocantins? [Dissertação inédita de Mestrado], Mestrado em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.
- Novais, L. (22 de setembro 2016). *Diretores da Regional de Gurupi participam de oficina com foco na análise de resultados escolares*. Secretaria do Comunicação, Tocantins. <https://www.to.gov.br/seduc/noticias/diretores-da-regional-de-gurupi-participam-de-oficina-com-foco-na-analise-de-resultados-escolares/1qbi-31pwhle1>
- O'Donnell, G. 2017). *Dissonâncias: críticas democráticas a democracia*. Editora da UFRJ.
- Parente, T. G. (2022). Ouro como fonte de atraso. In: O. Giraldin. *A (trans) formação histórica do Tocantins*, (pp.171-182). UFG; Unitins.
- Peroni, V. M. V. (2012). A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. *Pro-Posições, Campinas*, v. 23(2)68, 19-31. <https://www.scielo.br/j/pp/a/tpC-76cg8bvZGYZJW5BwSfkR/?format=pdfylang=pt>
- Rocha, A. C. (2011). *Accountability* na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 14(2), 82-97.
- Sander, B. (2009). Gestão educacional: concepções em disputa. *Revista Retratos da Escola*, 3(4), 69-80. <https://doi.org/10.22420/rde.v3i4.102>

- Santos, F. ((21 de novembro 2011). *Governo disponibiliza edital do Prêmio de Valorização da Educação Pública*. Secretaria do Comunicação, Tocantins. <https://www.to.gov.br/secom/noticias/governo-disponibiliza-edital-do-premio-de-valorizacao-da-educacao-publica/3go4826e8wyo>
- Santos, L. V. dos (2019). *Privatizações na educação básica no Tocantins: parcerias público-privadas x regime de colaboração público-público*. [Dissertação inédita de Mestrado]. Mestrado em Educação, Universidade Federal do Tocantins, Palmas.
- Schneider, M. P. (2017). Tessituras intergovernamentais das políticas de *accountability* educacional. *Revista Educação em Questão*, 55(43), 162-186. <http://dx.doi.org/10.21680/1981-1802.2017v-55n43ID11811>
- Schneider, M. P.; Nardi, E. L.; e Durli, Z. (2018). Políticas de avaliação e regulação da qualidade: repercussões na educação básica. *Revista e-Curriculum*, 16(1), 109-138. <https://doi.org/10.23925/1809-3876.2018v16i1p109-138>
- Sobrinho, R. P.; Scarpin, L. (2017). Sistema de avaliação da educação do Estado do Tocantins (Saeto): análise dos descritores da prova de língua portuguesa. *Revista Humanidades e Inovação*, 4(5).
- Sousa, S. M. Z. L. de (1997). Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: D. Oliveira (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos* (pp.264-282). Vozes.
- Sousa, S. M. Z. L. de (2008). Avaliação e carreira do magistério: premiar o mérito? *Retratos da Escola*, 3(2-3), 81-93. <https://doi.org/10.22420/rde.v2i2/3.126>
- Sousa, S. M. Z. L. de (2009). Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: L. Dourado (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* (pp.31-45). Xamã.



**III – DEMOCRACIA,  
EDUCACIÓN Y  
ACCOUNTABILITY**

**III - *DEMOCRACIA,  
EDUCAÇÃO E  
ACCOUNTABILITY***





## CAPÍTULO 18

---

# O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA E SUA RELAÇÃO COM A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

Mirian Folha de Araújo Oliveira

Universidade do Oeste de Santa Catarina, Brasil

### Introdução

Para um estudo que pretende investigar a relação entre a gestão democrática e avaliação institucional, torna-se necessário um breve resgate da história da educação brasileira a fim de melhor compreender os preâmbulos que motivaram a inclusão do princípio da gestão democrática como orientação para a administração da educação nacional.

A primeira Constituição brasileira foi promulgada em 1824. Em seu texto, a única alusão à educação consta no inciso 22 do artigo 179 quando estabelece: "instrução primária e gratuita a todos os cidadãos"). É na segunda Carta Constitucional da República, de 1891, que o tema da educação irá merecer maior atenção. Esta Carta estabeleceu competências aos Estados-Membros de legislar sobre o ensino primário e secundário.

A partir da década de 1930, com o fim da primeira república, sob a influência do conteúdo do Manifesto dos Pioneiros, o tema

da educação entra, de forma mais efetiva, na pauta dos debates políticos. Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho (1894-1974) são considerados os principais atores do Manifesto. A frase que dá início ao documento expressa o quão importante foi esse movimento para a história da educação brasileira: “Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade o da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional” (de Azevedo et al., 1984, p. 407).

Em determinados trechos do documento é possível perceber um assinalar para a questão administrativa, especialmente na passagem na qual os signatários do Manifesto defendem “uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, com que os técnicos e educadores, que têm a responsabilidade e devem ter, por isso, a direção e administração da função educacional, tenham assegurados os meios materiais para poderem realizá-la” (de Azevedo et al., 1984, p.413). Apesar desse destaque, não há elementos que acenem para um determinado modelo de gestão proposto para a educação.

Até então a educação aparecia de maneira discreta nos atos constitucionais, no entanto, foi durante a *Era Vargas* que o Brasil promulgou, em 1934, sua terceira Carta Magna, a segunda do período republicano, com dezessete artigos dedicados à educação os quais incorporavam várias ideias defendidas no Manifesto dos Pioneiros. Dentre as ideias estava a educação como direito de todos a ser ministrada pela família e pelos poderes públicos; a institucionalização do ensino primário gratuito e de frequência obrigatória, extensiva aos adultos; a atribuição da União na definição das diretrizes nacionais da educação, com a indicação da elaboração de um Plano Nacional de Educação; e, ainda, pela primeira vez em um texto constitucional,



a obrigatoriedade de investimentos públicos em educação (de Azebedo et al. 1984).

Apesar dos significativos avanços advindos da promulgação da Constituição de 1934, as inovações não surtiram o efeito almejado, uma vez que o golpe de Estado de 1937 pôs fim à vigência da mesma antes da votação do Plano Nacional de Educação.

Em 1946, o país conhece a sua quinta Constituição Federal que na área educacional resgatou o princípio da educação como direito de todos, garantindo, contudo, a liberdade da iniciativa privada manter suas escolas. Com o objetivo de fazer cumprir o artigo 5º desta Constituição, o Presidente Eurico Gaspar Dutra delegou ao então ministro da educação, Clemente Mariani, a incumbência de elaborar o anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), entregue à Câmara Federal em outubro de 1948. Este anteprojeto só se transformou em Lei treze anos mais tarde.

Romanelli (2001) destaca que dois grupos com visões distintas a respeito da educação tiveram seus ânimos acirrados no período em que o anteprojeto ficou em análise. De um lado estavam os conservadores, representados principalmente pelos adeptos da Igreja Católica, que defendiam a destinação de recursos públicos também para as instituições privadas e, do outro lado, a classe da burguesia, os liberais, que defendiam que os recursos públicos deveriam ser destinados exclusivamente às escolas públicas, pensamento presente no Manifesto dos Pioneiros.

O resultado desse embate é que o anteprojeto que dispunha a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário bem como a gratuidade da escola pública em seus vários níveis, foi engavetado. Em seu lugar, surgiu, em 15 de janeiro de 1959, o Projeto-de-Lei denominado Substitutivo Lacerda que apresentava, entre outras

propostas, a incumbência da sociedade civil assumir o controle da educação defendendo, conforme Saviani (1999), uma das formas de privatização do ensino: a educação seria financiada pelo Estado, porém a responsabilidade do financiamento estatal estaria vinculada às entidades privadas; uma forma de delegação do financiamento público aos usuários do sistema, cuja prestação educacional caberia às instituições privadas.

A vitória dos liberais na disputa travada pode ser constatada em várias passagens da primeira LDB da educação, Lei n. 4024, aprovada em 20 de dezembro de 1961. No art. 3º, a educação é assegurada:

I – pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor;

II – pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos. (Brasil, 1961, p. 01)

A lei n. 4024/1961 manteve a estrutura tradicional do ensino, sem fixar, contudo, um currículo nacional. Ainda assim procurava respeitar as peculiaridades de cada região. Não tratou com profundidade a respeito do tema da administração, mas no art. 42, tratava da função do diretor da escola nos seguintes termos: "O diretor da escola deverá ser um educador qualificado". Que qualificação seria essa? O caput do artigo não detalha o perfil dessa qualificação, porém o artigo 43 apresenta a estrutura organizacional da escola ao enfatizar que: "Cada estabelecimento de ensino médio disporá em regimento ou estatutos sobre a sua organização, a constituição dos seus cursos, e o seu regime administrativo, disciplinar e didático" (Lei n. 4024, 1961).

No artigo 52 é possível identificar o que poderia ser chamado de primeira orientação para o administrador escolar, ao definir como objetivo do ensino normal "a formação de professores, orientadores, supervisores e administradores escolares destinados ao ensino primário, e o desenvolvimento dos conhecimentos técnicos relativos à educação da infância." (lei n. 4024, 1961).

Será, portanto, apenas na Constituição de 1988, que o princípio da gestão democrática ganhará expressividade. A partir de 1988, o debate que envolve a participação da comunidade para fazer cumprir os pressupostos que compreendem esta forma de administrar os sistemas de ensino e escolas públicas de educação básica foi sobejamente intensificado. No atendimento a este princípio, sistemas de ensino municipais e estaduais foram desafiados a adaptarem suas legislações implantando mecanismos na busca por uma gestão capaz de fortalecer a imagem das instituições de ensino.

A adaptação das legislações não aconteceu ao mesmo tempo para todos os sistemas de ensino do país. Cada município ou estado avançou nas discussões e aprovações conforme o envolvimento dos profissionais frente aos desafios e recomendações da nova carta. De acordo com Souza e Pires (2018, p.73) em um estudo a respeito da temática é possível perceber que

Os dados do levantamento revelam que os principais mecanismos de gestão democrática, considerados na legislação, estão relacionados à eleição de diretores ou a criação/funcionamento de conselhos escolares, pois encontramos pelo menos 21 peças legais, em 15 estados distintos, que se referem a um dos dois elementos. Alguns desses, ainda, têm uma legislação mais abrangente, tratando de outros aspectos ou do próprio princípio constitucional em questão. Contudo, do conjunto de 27 unidades federativas, como citado anteriormente, identificamos apenas 11 estados e o Distrito

Federal, os quais possuem normativa própria, regulamentando o artigo 206 da CF e o artigo 14 da LDB.

Essa situação nos leva a refletir que o ritmo com que os pressupostos constitucionais têm sido atendidos varia de acordo com a realidade de cada estado e/ou município. Especialmente no que se refere aos municípios, as dificuldades se agigantam tendo em vista os desafios impostos pela nova Carta, que elevando-os à categoria de entes federativos, “passaram a lidar com circunstâncias novas, muitas das quais pouco experimentadas noutros tempos, além de terem de conciliar os interesses locais com os gerais da federação e de coordenar diversos esforços, muitas vezes sem condições concretas para empreendê-los.” (Oliveira, 2016, p. 45)

A gestão democrática da educação pública pressupõe a participação da comunidade nas decisões que ocorrem no interior da instituição educacional. Neste sentido, Libâneo (2008) aponta a criação de formas de participação como meio indispensável para que haja a garantia de gestão democrática. A participação, portanto, constitui o elemento estruturante na implantação da gestão democrática na escola pública de educação básica brasileira. Na esteira do autor, é possível afirmar que a interação da comunidade pode contribuir para ampliar o conhecimento por parte dos atores acerca dos objetivos e dos problemas enfrentados pela escola, proporcionando o alcance das metas estabelecidas.

Dentre os mecanismos e espaços que conformam uma gestão democrática, exercida participativamente, surge a avaliação institucional entendida, de acordo com Martins e Borges (2020, p. 129), “[...] como processo de compreensão e de análise de uma dada realidade e mobilizadora de ações, de transformações, tendo em vista a qualidade e a relevância científica e política do projeto

institucional em desenvolvimento.” No Brasil, a avaliação institucional surgiu na década de 1980, primeiramente como uma ação voltada à educação superior, com propósitos e finalidades controversos e distintos, a depender do contexto e dos grupos que adentravam à discussão do tema. Contudo, um fato é certo, a necessidade de avaliação das instituições educativas ganhou notoriedade no contexto da reforma do Estado e da implantação de políticas de corte neoliberal na educação, influenciando na implementação do princípio da gestão democrática no ensino público brasileiro.

Com base no exposto, o presente estudo tem por objetivo evidenciar as contribuições da avaliação institucional na implementação da gestão democrática, normatizada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, como princípio fundamental de administração dos sistemas de ensino e das escolas públicas de educação básica brasileiras. Para tanto, o texto encontra-se organizado em duas partes principais. A primeira, busca efetuar uma breve retomada na história da educação brasileira de modo a assinalar as condições históricas que favoreceram a inclusão do princípio da gestão democrática na administração dos sistemas de ensino e das escolas públicas de educação básica. A segunda, busca apontar algumas evidências sobre as contribuições da avaliação institucional na concretização da gestão democrática nas escolas brasileiras.

O estudo é um recorte da tese de doutorado, em andamento pela Universidade do Oeste de Santa Catarina, cujo objeto compreende as relações entre a gestão educacional e a avaliação institucional.

## Metodologia

O estudo leva em conta os pressupostos o método histórico-crítico que “reconhece a ciência como produto da história, da ação do próprio homem, que está inserido no movimento das formações sociais” (Sousa, 2014, p. 2). Em termos metodológicos, o estudo segue os pressupostos epistemológicos do método histórico-crítico e utiliza o estudo documental como recurso técnico de levantamento de dados e informações. Trata-se, pois, de um estudo regrado pela abordagem qualitativa do objeto de investigação.

A produção de evidências sobre as contribuições da avaliação institucional na concretização da gestão democrática foi viabilizada por meio de estudo bibliográfico e documental. Dentre os documentos selecionados estão as constituições brasileiras e as leis de diretrizes e bases da educação nacional. A seleção dos documentos foi orientada por um recorte temporal representado pela história da educação a partir da Proclamação da República, ou seja, de 1889 até a aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n. 9.394, 1996).

## O princípio da gestão democrática na história da educação brasileira

A educação brasileira teve início com a chegada dos jesuítas ao país, em 1549. Contudo, será apenas com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, que os governantes passaram a olhar com mais cuidado para a educação brasileira, ainda que as evidências históricas reconheçam a ineficácia de muitas ações na conquista de uma educação de qualidade para todos os estudantes indistintamente. A substituição de antigas propostas por novas tem sido

uma prática recorrente na política educacional brasileira, contudo nem sempre os objetivos proclamados tem sido alcançados.

Seco e Amaral (2006) lembram que as aulas régias instituídas pelo governo português, que até então detinha o poder sobre o território brasileiro, constituem exemplo de uma primeira experiência de ensino promovido pelo Estado na história brasileira. A educação, a partir de então, passou a ser uma questão de Estado. Não obstante, as ações desenvolvidas até a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, demonstraram-se insuficientes para dar conta da situação de analfabetismo em que se encontrava mais de 90% da população brasileira, composta majoritariamente por escravos.

Somente a partir da década de 1930, com o fim da primeira república, é que o tema da educação irá entrar, de forma mais efetiva, na pauta dos debates políticos. Esta década foi marcada por um movimento revolucionário contra o modelo político vigente e por medidas que promoveram a centralização do poder central na tomada de decisões sobre a condução dos destinos da educação brasileira.

Apesar de avanços importantes logrados no período, há que se levar em conta a predominância de uma administração centralizada sobre as políticas, os programas e as ações educacionais. Como um reflexo do estilo ditatorial de governar, favorecido pelo processo de colonização do país e por experiências republicanas não afeitas à democracia, mesmo estando o país submetido às regras democráticas, durante praticamente todo o século 20, a educação de qualidade, no Brasil, “[...] sempre foi reservada a uma elite dominante, excluindo, assim, todo o resto do contingente populacional” (Souza, 2018, p.15).

Foi apenas no final da última metade do século vinte, precisamente em 1988, com a proclamação da atual constituição

brasileira, que, ao tema da educação foi destinado um capítulo inteiro (capítulo III). No inciso I do artigo 206 a gestão democrática é definida como um dos princípios de ministração do ensino público. Esse princípio será, posteriormente, ratificado pela nova LDB, aprovada em 20 de dezembro de 1996. No entanto, apesar deste dispositivo estar tanto na Constituição quanto na LDB, o que se tem observado na prática é uma dificuldade para torná-lo realidade. Nesse contexto, Brandão (2018, p. 04) afirma haver

[...] um paradoxo entre o que os termos da lei, no que diz sobre gestão democrática e o que é praticado como tal, e mais, que esse paradoxo encontra fundamento, inclusive legal para sua legitimação nos próprios termos da lei, quando diz, que a gestão será democrática de acordo com as especificidades dos sistemas de ensino, abrindo então espaço para o exercício legal da arbitrariedade disfarçada de princípios democráticos.

Dentro desse raciocínio, vale destacar a contribuição de Bittar e Bittar (2012, p. 160) quando assinalam ser um traço recorrente das políticas educacionais brasileiras a “[...] incorporação de princípios democráticos que não chegam a serem postos em prática.” O cotidiano dos sistemas de ensino espalhados pelo país demonstra não ser suficiente a instituição da prerrogativa da gestão democrática, é necessário que o princípio se materialize.

Isso se deve, em boa medida, conforme Freitas (2000, p. 47), porque, a despeito de “[...] a grande maioria dos que compõem o escalão superior dos sistemas de ensino discursar sobre a autonomia da escola, na prática, eles resistem e cerceiam a autonomia escolar.” Assim, apesar do discurso corrente no campo teórico, as práticas no ambiente escolar nem sempre correspondem ao ideal. O país segue,



pois, convivendo com uma gestão escolar democrática que não conseguiu ultrapassar o espírito da lei.

Corroborando a percepção sobre as dificuldades na implementação do princípio da gestão democrática pelos sistemas e escolas de educação básica brasileira, Bastos (1999, p. 10) afirma que um dos motivos consiste no fato de que “os atores sociais que participam do debate nem sempre são os mesmos que constroem os movimentos, e aqueles que se comprometem com os movimentos nem sempre são os mesmos que constroem as práticas administrativas compartilhadas”.

Outro aspecto refere-se ao fato de, segundo Servilha (2008, p.127), “[...] vivermos em uma sociedade onde a prática da democracia, no seu cotidiano, deixa a desejar, o que contribui para a dificuldade de a escola estabelecer no seu interior a vivência da prática democrática”. As limitações para sua implementação devem-se a um conjunto de fatores. Dentre eles, a autora destaca a formação do magistério da rede pública de ensino; questões salariais e de condição de trabalho nas instituições de ensino; falta de interesse de pais, alunos, professores e demais funcionários; excesso de burocracia; e, ainda, poder decisório centralizado nas mãos do diretor. Esta característica centralizadora presente na escola, segundo a autora, é um reflexo do retrato de uma sociedade capitalista, onde o poder econômico encontra-se nas mãos de poucos, impedindo uma real democracia, situação que vai se refletir no interior da organização escolar.

No Brasil, a expressão gestão escolar tem o intuito de contrapor-se ao modelo tecnicista que vigorou na educação durante quase um século. Trata-se de um instrumento que favorece o combate ao autoritarismo, ao individualismo e às desigualdades socioeconômicas que persistem em nosso país desde a sua colonização. Sua finalidade

consiste em que a escola tenha autonomia para a elaboração de sua proposta pedagógica, o que pressupõe um conjunto de mecanismos e condições históricas. Logo, ela não pode ser concebida com um fim em si mesma.

Barroso (1996) ressalta que a autonomia contribui para a maturidade dos sujeitos de modo que esses tenham responsabilidade pelo social e pelas ações praticadas no cotidiano da escola. Significa dizer que, tomando a autonomia como um princípio fundamental da gestão democrática, as decisões tomadas têm o diálogo como pressuposto, ainda que não se descure das determinações exógenas, oriundas dos órgãos educacionais superiores.

Uma escola realmente democrática não pode apenas abrir espaço para a comunidade como se a participação acontecesse de forma natural e espontânea. Ou seja, não basta “[...] ter presente a necessidade de participação da comunidade na escola. É preciso verificar em que condições essa participação pode tornar-se realidade.” (Paro, 2002, p.40). As condições a que se refere o autor passam a existir a partir do momento em que as escolas estabelecem os mecanismos de participação.

Destacar o valor da participação em uma sociedade democrática pode até soar desnecessário, uma vez que a democracia implica em participação. Contudo, para que ela aconteça, de fato, no interior da escola, alguns mecanismos tornam-se essenciais. Um deles, talvez, o carro chefe, é o Projeto Político Pedagógico (PPP), por permitir o diálogo entre todos os envolvidos no processo educacional. Para tanto, da elaboração do PPP devem participar todos os segmentos da comunidade escolar. Ali estarão contidos os objetivos e aspirações da comunidade e, a partir do seu conhecimento, ações poderão ser desenvolvidas com vistas ao alcance de melhores resultados.

Consoante Amorim, (2015, p.14), a função do PPP é “[...] é projetar resultados, intervindo no que possa acontecer a partir do que se observa no presente e suas possíveis soluções. “Por isso, sua construção precisa ser coletiva, “com toda a comunidade escolar e conselhos adjacentes à escola para que se possa efetivamente trabalhar a gestão democrática.”

Além do PPP, estudos como os de Souza (2013) destacam a eleição para Diretor e Vice Diretor das escolas, os Conselhos Escolares e os Grêmios estudantis. São instrumentos a serviço da cidadania que contribuem para fortalecer o diálogo e a prática efetiva da democracia. A simples existência desses princípios, destaca o autor, não significa que as unidades escolares sejam de fato democráticas, é necessário que cada princípio seja respeitado em suas peculiaridades o que vai favorecer um ambiente de diálogo e de construção da cidadania em uma perspectiva democrática. Lembrando que o Grêmio Estudantil é um instrumento que em determinados momentos, ultrapassa os muros da escola, envolvendo outros segmentos da sociedade.

Assim sendo, a gestão democrática de uma escola implica, mais que simplesmente administrar um bem afora-de-si. É preciso que cada membro da comunidade escolar sinta parte do todo, compreendendo as ações não como regras a serem seguidas, mas como decisões coletivamente tomadas e que, por isso, sua execução deve ser compromisso de todos. Romper com práticas clientelistas e autoritárias de gestão é uma construção coletiva, que não pode prescindir de espaços e mecanismos de autonomia e participação.

É indiscutível o valor da gestão democrática enquanto instituição social responsável pelo ensino das mais variadas gerações. Entretanto, a vontade política dos gestores constitui um ingrediente

decisivo à sua implementação. É nessa direção que apontam estudos como o de Vieira (2007) que, analisando os desafios do Brasil diante das estatísticas educacionais, apresenta evidências de que, para melhorar a qualidade do ensino, é preciso antes rever a gestão educacional, haja vista a expressividade dos impactos deste campo no aprendizado dos alunos.

Assim sendo, devemos reconhecer que a gestão educacional possui características próprias e que, para além da aplicação adequada dos recursos e dos princípios da boa administração, é preciso considerar a especificidade da escola enquanto instituição social, cuja finalidade é delineada pelos fins pedagógicos. É, portanto, na consideração desse contexto que se situa a questão da avaliação institucional.

## **Avaliação institucional e gestão democrática**

Foi a partir dos anos 1980, antes ainda da promulgação da Constituição cidadã, que a literatura da área da educação começou a dar espaço ao tema da avaliação institucional, em associação com a ideia de autonomia relativa da escola. No Brasil, o tema surge primeiramente na educação superior e compreende a análise global e integrada das instituições de ensino por meio de ações internas e externas.

Na educação básica, não há, até o momento, regulamentação que normatize este procedimento nas instituições de ensino. Todavia, ao se definir a gestão democrática como um dos princípios de ministração do ensino abre-se espaço para que as instituições de ensino incluam a avaliação institucional como um importante mecanismo de gestão.

Contudo, no Brasil, essa prática ainda é pouco valorizada. Prova disso é, conforme assinalam Barreto e Novaes (2016, p. 316), “a ausência de referências a essa prática na maioria dos sítios das secretarias de educação de estados e municípios.” Soma-se a esse fato, “[...] a escassa documentação a respeito no âmbito dos órgãos gestores da educação básica, bem como os raros estudos sobre experiências realizadas ou em curso encontradas nas principais revistas científicas.”

Sua disseminação nas redes municipais de ensino brasileira, em anos mais recentes, deve-se, ainda segundo as autoras, à utilização “[...] de instrumentos voltados especificamente para a apreciação da qualidade da educação ofertada pelas instituições de educação infantil.” (Barreto e Novaes, 2016, p.316). Uma das primeiras experiências registradas na educação básica refere-se ao Projeto de Implantação da Avaliação Institucional nas escolas públicas cearense, entre os anos de 1996 e 1999.

O Projeto foi desenvolvido em duas etapas e envolveu, numa primeira etapa (1996-1997) 44 escolas estaduais da capital do Ceará, Fortaleza. A segunda etapa ocorreu entre os anos de 1998 e 1999, estendendo-se a 2000 escolas da rede estadual situadas em regiões interioranas do estado. A partir dos resultados, o estado instituiu o Programa Nacional de Capacitação a Distância de Gestores Escolares, promovido pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) em 2000. Evidenciava-se, assim, a finalidade da prática da avaliação institucional instituída no estado do Ceará (Barreto e Novaes, 2016).

Outra experiência destacada pelas autoras foi a desenvolvida pelo município de Igrejinha, no estado do Rio Grande do Sul, entre 2004 a 2008. O processo de implantação da avaliação institucional

foi considerado inovador pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira (2014), tendo sido realizado em duas etapas também, tal qual o do estado do Ceará (Barreto; Novaes, 2016). Contudo, conforme demonstram as autoras, a primeira avaliação realizada fixou-se nos aspectos organizacionais das escolas do município e revelou a necessidade de aprimoramento do instrumental utilizado. Por sua vez, a segunda, realizada no ano de 2007, focalizou os aspectos pedagógicos e demonstrou a necessidade de um intervalo mais longo entre as avaliações tendo em vista melhor avaliar as mudanças ocorridas nos processos pedagógicos a partir dos resultados da avaliação institucional.

As autoras destacam, também, a experiência realizada pela Secretaria de Educação do estado do Paraná, entre os anos de 2004 a 2006, denominada de Programa da Avaliação Institucional da Educação Básica. O objetivo do Programa foi, segundo apontam Barreto e Novaes, 2016, p.321), "criar um movimento emancipatório, formativo e educativo de complementação, aperfeiçoamento e articulação dos processos avaliativos do sistema estadual."

As atividades desenvolvidas compreenderam ações com os membros da Secretaria de Educação do Estado do Paraná, da Fundação para o Desenvolvimento Educacional do Paraná (Fundepar), dos Núcleos Regionais de Educação e suas chefias; oficinas regionais com diretores das escolas da rede; e, também, produção de cadernos pedagógicos.

A propósito desse programa, Brandalise e Martins (2011, p.8) apontam como contraditório "a falta de coerência entre os objetivos do Programa e as medidas tomadas para realizá-lo." No tocante à percepção dos gestores das escolas da rede sobre a política de avaliação institucional implementada no estado do Paraná, as autoras

informam que “ a comunidade escolar reconhece a importância da avaliação institucional para a melhoria do trabalho nas escolas públicas, porém há muita dificuldade de integrar essa forma de avaliação nas atividades cotidianas da instituição escolar” (p.20).

Apesar das dificuldades de implementação, os gestores interrogados consideraram “bastante significativo” para as instituições envolvidas, principalmente por possibilitar à escola um processo de reflexão sobre a sua identidade e fornecer elementos importantes sobre as potencialidade e fragilidades institucionais (Brandalise e Martins, 2011, p.20).

Sobre a experiência paranaense, Brandalise (2015, p. 72) enfatiza que a política de avaliação institucional da escola não foi simplesmente implementada, mas foi interpretada e recriada pela comunidade escolar, porque os gestores, os professores, os funcionários, os alunos e os pais exerceram de alguma forma um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação do Programa proposto.

Do conjunto de relatos de experiências, cabe destacar, ainda, o estudo desenvolvido por Lopes (2019) que contou com levantamento de dados, por meio de entrevistas, junto ao corpo docente de escolas estaduais do município de Mafra-SC. Um das questões da entrevista versava sobre a relação entre avaliações externas e avaliações internas da escola, sua análise e problematização. A análise da autora demonstrou não ser possível colher evidências de que os dados das avaliações externas contribuem com o planejamento de rumos da escola. Apesar disso, a autora constata que “a avaliação institucional desempenha um papel importante na mediação do processo avaliativo situando-se entre a avaliação externa e de aprendizagem,” (Lopes, 2019, p. 185), levando a escola a compreender que é por meio

da avaliação institucional que vai se manifestar, de fato, a gestão democrática.

Em vista das experiências relatadas, é possível afirmar que a avaliação institucional constitui um importante mecanismo para dar movimento à escola, proporcionando-lhe um olhar sobre si mesma, sobre suas ações e modos de agir diante dos problemas do cotidiano. Trata-se, pois, de um processo de reflexão que, se bem conduzido, pode contribuir para o exercício da autonomia e a emancipação social e política da comunidade escolar.

Para Martins e Borges (2020, p. 128), a avaliação institucional “não se resume a uma tarefa técnico-burocrática que é exigida por lei, tampouco se satisfaz com medidas de punição ou de premiação para os atores institucionais [...]”. Tomando por referência os estudos de Dias Sobrinho e Balzan (1995) e Belloni (1999), as autoras afirmam que “o objetivo da avaliação institucional é [...] o aperfeiçoamento das instituições, por meio da identificação dos fatores responsáveis pelo bom andamento e aqueles fatores responsáveis pelas dificuldades, visando [à] sua superação.” (Martins e Borges, 2020, p. 129).

Trata-se, pois, de um processo sistematicamente planejado pela comunidade escolar tendo em vista a coleta de subsídios para o aperfeiçoamento e a melhoria da qualidade das instituições educativas. Inclui, pois, a participação de alunos, professores, funcionários, pais e comunidade local enquanto formuladores e executores de políticas e ações no âmbito da escola.

As perspectivas defendidas por Martins e Borges (2020), Dias (1995), Belloni (1999), dentre outros, sugerem uma abordagem crítica da avaliação institucional, pautada na racionalidade emancipatória. Esta abordagem estabelece uma outra relação de poder entre avaliador e avaliado, diferente da que tem sido predominante



na escola, que reduz a avaliação a um procedimento técnico-instrumental organizado em torno das noções repressão, sanção, controle e seleção.

Conforme aponta Saul (2015), o modelo de avaliação centrado no controle está a serviço de uma educação domesticadora sendo esta uma das características do Estado Avaliador (Schneider e Rostirola, 2015). Sua função principal é regular o currículo, a prática pedagógica e a gestão da escola. Por outro lado, se conduzida numa perspectiva contra-hegemônica a avaliação constitui processo vital da prática pedagógica. Assim compreendida, seu compromisso é com a construção de uma relação democrática entre avaliador e avaliado e com a valorização do processo e do resultado do processo educativo. Portanto, a qualidade buscada por meio da avaliação identifica-se com "princípios democráticos" e práticas emancipatórias (Saul, 2015, p.1309).

Uma avaliação institucional comprometida com uma gestão democrática contrapõe-se a propostas meritocráticas cujos resultados de avaliações externas, regidos sob a lógica do controle, são tomados como indicadores de qualidade educacional. Portanto, será avaliação tomada em uma perspectiva crítica, participativa e emancipatória a que poderá tornar-se mecanismo importante de gestão democrática da escola pública.

Tendo em vista elucidar os desafios a enfrentar na construção de uma avaliação voltada para a gestão democrática, cabe destacar os passos que antecederam à elaboração da LDB 9.394/96 os quais apontam para as conferências que precederam ao debate da nova lei, como as Conferências Brasileiras de Educação (CEBEs), o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e os Congressos Nacionais de Educação (Conebs), ocorridos no período de 1980

a 1990. Nas discussões que decorreram destes eventos nacionais houve ênfase à importância da relação entre a avaliação e a gestão democrática e à fixação de um padrão de qualidade. No entanto, conforme assevera Freitas (2007, p.508), “[...] a *avaliação educacional* não teve lugar de destaque nessa proposta e sua relação com a *gestão democrática* não ficou explícita.”

Importa enfatizar que o objetivo da gestão democrática não está voltado apenas para o aspecto burocrático da escola. O gestor deve ser capaz de conhecer a realidade na qual sua escola está inserida e atuar de modo a contribuir para a formação da consciência crítica da comunidade escolar colaborando, assim, com a transformação da sociedade.

## **Considerações finais**

Neste ensaio foi discutida a relação entre a gestão democrática e a avaliação institucional procurando evidenciar as contribuições advindas da avaliação institucional. Em termos metodológicos, o estudo seguiu o pressuposto do método histórico-crítico através de um estudo bibliográfico e documental procurando evidências acerca da avaliação institucional como instrumento de apoio à gestão numa perspectiva democrática.

Para uma melhor compreensão do tema foi necessário um pequeno resgate histórico da educação brasileira. Foi possível identificar que somente na última metade do século XX é que a gestão democrática foi instituída enquanto princípio a ser utilizado em escolas públicas do país. Primeiramente na Constituição de 1988 e, posteriormente, referendado pela LDB 9.394/96 (Brasil, 1996). Foi um modelo que veio se contrapor ao tecnicismo que vigorou durante quase um século.

Estudos de Martins e Borges (2020); Barreto e Novaes, (2016); Dias (1995); Belloni (1999); Saul, (2015); Brandalise e Martins, (2011) e Lopes (2019) apresentaram experiências em escolas situadas em diferentes regiões do país demonstrando que a participação coletiva de todos os setores da escola pressupõe o exercício da gestão democrática nos moldes para os quais ela foi pensada e implantada na legislação brasileira, principalmente por possibilitar à comunidade escolar um processo de reflexão sobre a sua identidade e fornecer elementos importantes sobre as potencialidades e fragilidades institucionais com vistas à uma gestão democrática de fato participativa.

Sendo este estudo, um recorte de uma pesquisa de doutorado em andamento, não foi possível trazer maiores dados já coletados, no entanto, aqueles aqui apontados sinalizam para as limitações atuais da gestão democrática e as possíveis contribuições de uma avaliação institucional voltada para os fins últimos da escola, a qualidade dos serviços prestados.

Para que uma política de *accountability* suplante finalidades adstritas aos interesses de mercado, cabe assegurar o desenvolvimento de uma avaliação institucional pautada na participação ativa da comunidade e na construção de processos ascendentes de autonomia pedagógica e administrativa. Defendemos, pois, uma política de *accountability* centrada em princípios democráticos que são aqueles construídos pela própria escola em que esta decide acerca da prestação de contas e se responsabiliza pelos resultados educacionais mediante um projeto de escola que ela elaborou a partir da avaliação institucional

## Referências

- Amorim, R. (Outubro, 2015). A Avaliação Institucional como forma de democratização na administração escolar. V *Seminário Internacional sobre profissionalização docente*. Educere. [https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/20555\\_9115.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/20555_9115.pdf)
- Barretto, E., y Novaes, G. (2016). Avaliação institucional na educação básica: retrospectiva e questionamentos. *Estudos em Avaliação Educacional*, 27(65), 314-345. <https://doi.org/10.18222/eae.v27i65.3839>
- Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In *O estudo da Escola* (pp167-189). Ed. Porto.
- Bastos, J. (1999). *Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas*. In *Gestão democrática* (pp.7-30). DP&A.
- Belloni, I. (1999). Avaliação institucional: um instrumento de democratização da educação. *Linhas Críticas*, 5(9), 31-58. <https://doi.org/10.26512/lc.v5i9.2752>
- Bittar, M. y Bittar, M. (2012). *História da educação no Brasil: a escola pública no processo de democratização da sociedade*. *Acta Scientiarum. Education*, Acta 34(2), 157-168. <https://doi.org/10.4025/actascieduc.v34i2.17497>
- Brandalise, M. (2015). Avaliação Institucional na escola pública: os (des)caminhos de uma política educacional. *Educar em Revista*, 1, 55-74. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.41446>.
- Brandalise, M. y Martins, C. (2011). Programa de Avaliação institucional da educação básica do Paraná: da produção à implementação da política na escola. *Estudos em Avaliação Educacional*, 25(50). <https://doi.org/10.18222/eae225020111964>

- Brandão, A. (2018). Gestão democrática na LDB 9394/96: contraponto entre a proposição legal e as estruturas para implementação no estado capitalista neoliberal. *Revista científica multidisciplinar núcleo do conhecimento*, 6, 5-28. <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/gestao-democratica>
- Conselho Nacional de Educação. (2000). Parecer CNE/CEB nº 30. *Diário Oficial da União*. [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030\\_00.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf)
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Senado Federal. [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf)
- de Azebedo, F. Et al. (1984). Manifesto dos pioneiros da educação nova. *Estudos Pe-dagógicos*, 65(150), 407-425. [https://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto\\_dos\\_Pioneiros\\_Educacao\\_Nova.pdf](https://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf)
- Dias, J. (1995). Universidade: processos de socialização e processos pedagógicos. In *Avaliação institucional: teoria e experiências*. Cortez.
- Freitas, D. (2007). Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. *Educação & Sociedade.*, 28(99), 501-521. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000200011>
- Freitas, K. (2000). Uma inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. *Gestão Escolar e Formação de Gestores*, 17(72), 47-59. <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.17i72.%25p>
- Lei n. 4024, Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (20 de dezembro 1961). [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm)

Lei nº 9.394, Diretrizes e Bases da Educação Nacional (20 de dezembro de 1996). Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)

Libâneo, J. (2008). *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. MF Livros.

Lopes, R. (2019). Avaliação institucional como atributo da gestão democrática: escolas estaduais de Mafra-SC [Dissertação inédita de mestrado]. Mestrado em Educação Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba.

Martins, C., y Borges, R. (2020) Avaliação institucional. In *Avaliação educacional: interfaces de conceitos, termos e perspectivas* (pp.27-132). Ed. UEPG.

Oliveira, M. (2016). Gestão Municipal da Educação: (in)congruências entre gestão do financiamento e construção da qualidade da educação [Dissertação de inédita de mestrado]. Mestrado em Educação, Universidade do Oeste de Santa Catarina, Santa Catarina.

Paro, V. (2002). *Gestão democrática da escola pública*. Ática.

Romanelli, O. (2001). *História da educação no Brasil*. Vozes.

Saul, A. (2015). Na contramão da lógica do controle em contextos de avaliação: por uma educação democrática e emancipatória. *Educação e Pesquisa, Dossiê - Para onde caminham as atuais avaliações educacionais?* 41 (spe). <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508143035>

Seco, A. y Amaral, T. (2006). Marquês de Pombal e a reforma educacional brasileira. HISTEDBR. <https://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/artigos/marques-de-pombal-e-a-reforma-educacional-brasileira>

- Servilha, M. S. (2008). Autonomia, gestão democrática nas unidades escolares na educação básica em Marília [Dissertação inédita de mestrado]. Mestrado em Educação Universidade Estadual Paulista, Marília.
- Shigunov Neto, A., y Maciel, L. S. B. (2008). O ensino jesuítico no período colonial brasileiro: algumas discussões. *Educar*, 31, 169-189. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602008000100011>
- Silva, N. (2016). Democracia e educação na Constituição Federal, na LDB e no PNE. *Educação em Análise*, 1(2), 278-297. <https://doi.org/10.5433/1984-7939.2016v1n2p278>
- Souza, A., y Pires, P. (2018). As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. *Educar em Revista, Curitiba, Brasil*, 34(68), 65-87. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57216>
- Souza, J. (2013). *Avaliação da gestão democrática participativa nas escolas públicas estaduais em Porto Velho* [Dissertação inédita de mestrado]. Mestrado em Educação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho.
- Teixeira, D., y Vespúcio, C. (2014). O direito à educação nas Constituições brasileiras. *Revista Jus Navigandi*. <https://jus.com.br/artigos/29732>
- Vieira, S. (2007). Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. *RBPAE*, 23(1), 53-59. <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19013/11044>.





## CAPÍTULO 19

---

# LAS EVALUACIONES DE PARES EN REVISTAS ACADÉMICAS COMO EJERCICIOS DE PODER

Sara Alíria Jiménez-García

Jaime Moreles-Vázquez

Universidad de Colima, México

### Introducción

En este ensayo presentamos un análisis sobre las relaciones de poder que adoptan los participantes de las evaluaciones de pares en revistas científicas, por lo que, a partir de este ejercicio, ubicamos que lo que sí se publica representa lo que es viable, confiable y que se adapta a los cánones o conocimientos (creencias, valores y tradiciones) científicos. Sin embargo, también identificamos que cuando los mecanismos de participación no son claros o se manipulan a favor de algunos participantes, vulneran estas tradiciones intelectuales. Cabe señalar que nuestro análisis sólo se concentra en algunos mecanismos, por lo que deja de lado otros saberes y prácticas de autores y evaluadores. Creemos que este ejercicio es valioso dado el alcance del tema o la autoridad científica que se otorga a los conocimientos que se definen como publicables, pues no sólo construyen los campos de conocimientos, también fundan prácticas culturales de los actores de la ciencia y de las sociedades que se alimentan de estos saberes.

## Ruta analítica

### La evaluación de pares en revistas científicas: los evaluadores y los evaluados

Para abrir este análisis argüimos que el trabajo de la ciencia se vulnera, por ejemplo, cuando los procesos de dictaminación y evaluación de los reportes de resultados se vuelven un juego de poder entre autores, evaluadores y comités editoriales. Estas prácticas son aún más complejas cuando los participantes cometen conductas antiéticas, cuestionables o mal intencionadas, pues de esa forma se vulneran los procesos de producción y difusión del conocimiento.

Consideramos que la discusión, análisis y mejora de esos procesos es relevante si tenemos en cuenta que, de acuerdo con Robson, Pitt y West, (2015) la dictaminación por pares es asumida como la mejor opción disponible en el sistema de evaluación actual. No obstante, al evaluar textos de las revistas o *journals* persisten grandes desacuerdos entre los evaluadores (Onitilo, Engel, Salzman y Doi, 2014), entre otros motivos debido a que tanto evaluadores como evaluados suelen recurrir a conductas poco éticas cuando se involucran en estos procesos (Brembs, Button y Munafò, 2013).

De acuerdo con lo anterior, las dinámicas de difusión de conocimiento y de evaluación de pares en revistas científicas han sido un objeto de estudio fecundo para diversos autores y disciplinas, cuyos aportes retomamos aquí, específicamente algunas pautas de análisis respecto a las relaciones de poder que establecen los participantes y los modos en que se vulneran y ponen en riesgo las actividades y el trabajo científico.

En cuanto a las disciplinas nos referimos particularmente a la sociología del conocimiento, que atiende los mecanismos de

las comunidades que producen y validan los saberes y las redes interpersonales que las caracterizan (Kuhn, 1971; Merton, 1998); también aludimos a las culturas epistémicas que observan las prácticas del conocimiento con base en sus significados, símbolos y rituales al escribir (Cronin, 2003; Knorr, 2007); y, a la sociología cultural, cuyos aportes explican la circularidad y auto-referencialidad de la ciencia a través de sus artefactos tribales, sus identidades, prácticas y valores (Alexander, 2000; Hall, Grindstaff Lo, 2010) de la ciencia que es publicada.

En este contexto entendemos la noción de poder como la posesión de elementos de formación y saberes que son usados para comprender y establecer cánones respecto a cómo se integran conocimientos sólidos, rigurosos, replicables y que contribuyen a la mejora de la calidad de los textos que se publican, principalmente en las revistas. Hay una relación asimétrica entre el evaluador y el evaluado o autor de un texto que a partir de esa interacción desbalanceada puede ser publicado o rechazado; el proceso de evaluación casi siempre se traduce en enseñanzas, ganancias, avances e *impasses* para los actores, pero también genera condiciones que pueden vulnerar las actividades científicas y la ciencia.

Si bien existe un amplio espectro de medios y procedimientos valiosos para publicar avances de investigación, aquí nos referimos a la evaluación de pares en revistas científicas o indexadas, pues en sus estándares es más claro cómo se discrimina o selecciona lo que los autores escriben, además de que en sus mecanismos de evaluación se transparentan las razones que sostienen un dictamen, y de esa manera elevan el nivel de las discusiones académicas alrededor del mundo. Además, es preciso que señalemos que desde hace algunos años, las evaluaciones de pares se han visto fortalecidas por medio

de los manuales de buenas prácticas que han impulsado algunas revistas científicas y van dirigidas a editores, evaluadores, evaluados y lectores; también en esa dirección se encuentran las valoraciones a la calidad del trabajo editorial que han promovido algunos indexadores y bases de datos. Aun así, continúa siendo un asunto problemático y fecundo para la discusión académica.

El poder que se adquiere mediante las evaluaciones de pares en las revistas científicas también se deriva del lugar que han ocupado históricamente en las estructuras de la ciencia, pues son un medio privilegiado para las transferencias intelectuales transnacionales (Schriewer, 2006), son mecanismos que diferencian a los investigadores expertos de los novatos, fundan una pedagogía doctoral basada en escribir para publicar (Aitchison y Lee, 2010), y, fomentan el mercado internacional para la investigación (Charle, Schriewer y Wagner, 2006).

Pensamos que ahí estriba la relevancia de las evaluaciones de pares para la construcción de la ciencia actual, pues constituyen una poderosa herramienta de regulación de las disciplinas y de los actores que las cultivan, y por tanto de los descubrimientos asociados. Al mismo tiempo, la autoridad científica que han conseguido es tal, que mediante los procesos que determinan que conocimientos son publicables, o merecen hacerse públicos, no sólo se construyen los campos de conocimientos y las carreras académicas asociadas, también se fundan las creencias, prácticas y valores culturales de las sociedades en las que se generan, recrean y consumen estos saberes.

Asimismo, el impacto de las evaluaciones de pares en la ciencia es trascendental para su desarrollo, pues se asume que a la publicación en revistas científicas subyace la conjunción de conocimientos innovadores que asegurarían la calidad de la investigación e informarían las prácticas y las políticas actuales

(British Educational Research Association, 2013). Por ello para nosotros resulta interesante la discusión de lo que los evaluadores y evaluados entienden por innovación, calidad, conocimientos e ideologías de ciencia (Koertge, 1998; Knorr, 2007), pues a ellos subyace la evaluación de pares como sustancia y mecanismo del avance científico en las diferentes disciplinas.

Los ejercicios de poder y saber en las evaluaciones de pares en revistas científicas conllevan un conjunto de prácticas, creencias, dudas y certezas sobre lo que es ciencia o las dinámicas individuales y colectivas que fundan la difusión de conocimientos en una época, espacio y tradición de conocimiento. Como comenta Sokal (1998), en las páginas de estas revistas también circulan diversos conocimientos sobre la filosofía de la ciencia, sus ideologías, controversias e intereses de rigurosidad, así como referencias de lo que se busca y se esconde entre sus formas de evaluación y difusión.

De acuerdo con lo anterior, el poder en las evaluaciones de pares se basa en las apreciaciones sobre lo que es ciencia o estones de autores o evaluados, de evaluadores o revisores y comités editoriales sobre lo que se denomina como conocimientos o contenidos aceptables para publicarse en revistas científicas, y respecto a las redes académicas mediante las que es posible que estos conocimientos se produzcan, sean validados y circulen. En el siguiente apartado exponemos algunas de las estrategias de poder que vulneran esos procesos y que ejemplifican sus dinámicas.

## **Resultados**

### **Mecanismos de poder en las evaluaciones de pares**

Uno de los mecanismos de poder que tienen a la mano los evaluadores de pares y comités editoriales radica en crear, mantener

y modificar la lista de características que contendrían los textos que son publicables, así como los parámetros para determinar lo que es valioso que sea publicado en una revista o validado como científico. Sin duda, estos elementos han tenido grandes variaciones a lo largo de la historia de las revistas científicas y seguirán cambiando, pues los consensos y disensos sobre estos temas son tan frágiles como necesarios para el avance de la ciencia que es publicada.

Para ejemplificar esta complejidad, nos asomamos a las normas de publicación de tres revistas científicas que se conciben a sí mismas como publicaciones internacionales y que tienen un alto factor de impacto en la disciplina correspondiente; en las normas en cuestión observamos que conservan algunas semejanzas respecto a las características de los textos que serían publicables en sus páginas. La *Revista Internacional de Sociología* (Instituto de Estudios Sociales y Avanzados, 2017), la *International Journal of Educational Research* (Elsevier, 2017a) y la *International Journal of Engineering Science* (Elsevier, 2017b), mencionan que esperan contribuciones multidisciplinarias, de alta calidad y originales. Lo que no es tan claro es qué entienden los editores y revisores por estas tres características y cuáles parámetros utilizan para evaluarlos, además de que se trata de constructos complejos sobre los que, quienes evalúan y son evaluados, apenas podrían inferir sus significados.

Definir y clarificar los parámetros que usan evaluadores y comités editoriales para expresar lo que es valioso que se publique es un tema complejo y ambiguo, con frecuencia los revisores difieren en la determinación de lo que es importante en un texto, pues unos se centran en las aportaciones del trabajo de campo, mientras que otros se enfocan en la rigurosidad del método utilizado (Wessely, 1996). En algunas áreas los revisores privilegian lo que

funciona estadísticamente, soslayando los demás aspectos de equis contribución (Campanario, 2002).

La comprensión de los contenidos que son publicables y los parámetros que se utilizan para evaluarlos no es un asunto menor, dado que en la medida en que los autores tengan estos saberes, incrementan las posibilidades de que su texto sea aprobado y publicado. Sin embargo, esto no es sencillo, ya que de acuerdo con Oler y Pasewark (2016), las revistas científicas mejor posicionadas en sus disciplinas aceptan alrededor del 10% o menos de los textos que reciben, por lo que la mayoría son rechazados. El perfeccionamiento de los parámetros de evaluación en revistas científicas permitirá que los procesos sean más transparentes y claros para los participantes, de modo que mientras un autor sea evaluado, comprenda las fortalezas y debilidades de su texto, y realice mejores contribuciones al campo de conocimiento en cuestión (Hardaway y Scamell, 2012; Robson et al., 2015).

Otro de los aspectos que vulneran las evaluaciones de pares e inclinan la balanza de poder hacia los evaluadores en demérito de los evaluados, es el sesgo que se desprende del contenido de la contribución, el resultado de seguir criterios de evaluación *particularistas*, atribuibles al autor, y *universalistas*, relativos a la contribución (Campanario, 2002; Wessely, 1996); es importante señalar que sobre estas cuestiones aparentemente no hay un consenso claro en el proceso editorial, que comienza con la selección de los artículos que pueden ser sometidos a examen, la evaluación misma y el dictamen correspondiente.

De acuerdo con lo anterior, y si nos enfocamos en el contenido de los artículos, veremos que los factores que determinan su aceptación o rechazo también dependen de las preconcepciones e intereses de los revisores o evaluadores. Y éstas se pueden referir

al paradigma científico en boga, o a los contenidos que están más o menos consensados entre los especialistas reconocidos en el área correspondiente, pues es más factible que se favorezca aquello en lo que se está de acuerdo, que resulta familiar y está de moda (Lawrence, 2003; Wessely, 1996), o a las prácticas de conocimiento y escritura ritualizadas en la ciencia (Cronin, 2003).

Para ejemplificar la vulnerabilidad que inclina la balanza del poder hacia los evaluadores y se refiere a centrarse en los contenidos de moda, incluimos el famoso escándalo logrado por el físico estadounidense Alan Sokal, en el que se evidenció la laxitud de los estándares con que se evaluaban y publicaban algunos documentos de las humanidades y ciencias sociales. Sokal (1998) escribió un artículo en el que sostenía que la gravedad cuántica era una construcción social. Para fundamentar esto, incluyó presupuestos inconexos y aleatorios de la filosofía de las matemáticas y la física. Cuando el artículo fue publicado en la revista *Social Text* en 1996, Sokal confesó en la revista *Lingua Franca* que su experimento y los argumentos no tenían ningún sentido, poniendo así en entredicho la comprensión de los evaluadores y editores sobre los contenidos de lo que evaluaban y aprobaban.

Dado el papel que juegan las revistas científicas en la configuración de la ciencia, para los evaluadores es más sencillo aceptar contenidos que conocen, o como en el caso de Sokal (1998), aunque el texto no sea tan claro, es aceptado para su publicación porque cumple con la inclusión de presupuestos que parecen validados o están en las líneas discursivas imperantes en las disciplinas.

La balanza del poder se inclina a los evaluadores cuando suelen ser reticentes a nuevas ideas o interpretaciones novedosas. Incluso ha habido casos en que se han rechazado contribuciones significativas



(Lawrence, 2003). Por ejemplo, varios textos que no fueron aceptados en revistas científicas eran de autoría de ganadores del Nobel de Economía, quienes tipificaban sus documentos como algunas de sus mejores aportaciones (Campanario, 2002). Esta práctica también implica que los autores intenten situarse en las dinámicas, también en las evaluaciones de pares, dinámicas discursivas en boga y no moverse mucho hacia nuevas discusiones o contenidos, a menos que los autores sean reconocidos o provenientes de universidades de alto prestigio.

Las preconcepciones de los evaluadores también se refieren a aspectos ajenos al contenido de la contribución, que implican los prejuicios que poseen acerca de la institución de procedencia del autor del trabajo sometido a evaluación. Un caso es el de Rosenthal, cuyas aportaciones eran mayormente rechazadas cuando aún no pertenecía a la Universidad Harvard; se trata de un tipo de sesgo que se denomina “positivo”, y que ha sido corroborado por algunos estudios en los que algunas contribuciones que ya habían sido publicadas se sometían a una nueva evaluación, en las que se modificaba la institución de los autores; el resultado era el rechazo a las mismas, legitimando el peso que los evaluadores atribuyen a la universidad de pertenencia de quienes son evaluados (Campanario, 2002).

De igual modo, es muy frecuente que los rechazos dependan del desconocimiento de los revisores acerca de la institución de procedencia del autor (Wessely, 1996). Y ha sido un hallazgo recurrente, pues un estudio pionero evidenció que el hecho de pertenecer a una institución de prestigio representa una de las causas más importantes para que un autor sea publicado (Zuckerman y Merton, 1971).

Vistas de este modo, las evaluaciones de pares en revistas científicas recuperarían y reproducirían las estructuras institucionales de

la academia y favorecerían a quienes provienen de una universidad de prestigio, por lo que en las evaluaciones no sólo está en juego la certificación de conocimientos, sino que también se trata de usar la información biográfica para interpretar el trabajo científico de un autor. Como señala Merton (1998), los desarrollos cognitivos en la ciencia se nutren de los colegios invisibles, las redes interpersonales y los procesos sociales de distribución de recursos, premios, así como otros elementos que interactúan en las trayectorias de los autores y en su aceptación o rechazo mediante la publicación de sus contribuciones.

Otro mecanismo de poder que tienen a la mano tanto evaluados como evaluadores son los saberes con los que cuentan para participar en estos procesos, desde la capacidad para comprender qué contenidos o temas son mejor apreciados en las revistas científicas, hasta entender cómo los autores pueden adaptar sus textos a las normas de publicación de cada revista.

En contraste con estas exigencias, Lovejoy, Revenson y France, (2011) refieren que los revisores que no tienen experiencia en tales procesos, no sabrían reconocer los elementos que construyen una evaluación de calidad; entre éstos se encuentran los recién graduados de doctorado, que tienen poca o nula formación al respecto. Incluso, la participación de los académicos como evaluados y evaluadores continúa y complementa su formación científica, pues este tipo de interacción intelectual les permite comprender las normas de la ciencia escrita, que parece ser la modalidad que predomina hoy. El poder de este ritual de preparación profesional es tal que, en diversos doctorados alrededor del mundo, publicar en una revista científica es requisito indispensable para que un estudiante obtenga el grado correspondiente.

Los saberes que requieren autores o evaluados y evaluadores se traduce como mecanismo de poder, porque en la actualidad constituyen parte trascendental de la identidad o certificación académica. Mientras los estudiantes de doctorado reconocen los medios y estrategias para escribir un texto publicable, desarrollan apreciaciones sobre lo que se concibe como conocimiento sofisticado y especializado en los diversos campos científicos (Boote y Beile, 2005).

Las evaluaciones de pares están imbuidas en las racionalidades del trabajo científico, incluyendo los procesos de aculturación de los novatos o aprendices. Y como sucede en la validación de conocimientos que son conocidos por los evaluadores, los científicos convalidan sus proposiciones explicativas, a partir del ámbito de sus experiencias, de lo que éstos hacen día a día (Maturana, 1994).

De acuerdo con lo que señalamos, los saberes que se requieren para poder participar en las evaluaciones de pares conllevan impactos que van más allá de estos procesos de publicar en una revista científica. Que el texto de un autor sea evaluado favorablemente por otros pares, no sólo permite ser incluido y leído en una revista indexada, también conlleva el permiso para graduarse de doctor, avanzar en el campo laboral y explicar el lugar que corresponde a cada cual en la competencia académica o conseguir premios, retrasarse y estancarse profesionalmente en la academia. Entonces, como expresa Evans (2014), las evaluaciones de pares en las revistas también abren y cierran puertas a quienes participan o quieren ser partícipes de las actividades científicas.

Debemos agregar que el poder que se adquiere al participar como autor publicado y dictaminador en las evaluaciones de pares de revistas científicas tiene efectos en la promoción laboral, ya que cuenta favorablemente en los programas mediante los cuales

se regula e incentiva el trabajo académico en la actualidad. Por ejemplo, en algunas áreas se solicitan cierta cantidad de artículos publicados para obtener un espacio laboral (Stephan, 2012). Otra muestra del peso de las publicaciones en la promoción laboral lo representa el hecho de que los investigadores han comenzado a incorporar el índice h (o distribución de las citas de sus trabajos) a sus datos curriculares como una estrategia para legitimar su trayectoria (Miller, Taylor y Bedain, 2011).

El poder que tiene un autor al ser evaluado favorablemente en revistas científicas crea la idea de que las mismas disciplinas se basan en artículos o en publicaciones, o que éstas son vistas como meta final y casi única de todo proceso de investigación. Esta situación podría estar vulnerando a la misma ciencia y a quienes están implicados en las actividades relativas, pues ocasiona una férrea competencia por publicar entre los científicos, quienes prefieren hacerlo por medio de artículos en las revistas que se consideran el *top* de cada área del conocimiento.

Tomando en cuenta los planteamientos previos, pareciera que el objetivo más importante de la economía del prestigio académico es publicar una investigación de excelencia que sea reconocida como tal (Blackmore y Kandiko, 2012; Mireles, 2014), debido a que detrás de ello se busca la notoriedad intelectual (Bourdieu, 2008). Por supuesto, el medio para divulgar dichas pesquisas son las revistas de alto impacto, en el que la evaluación de pares juega un rol fundamental al asegurar, al menos en apariencia, la calidad y originalidad de los artículos.

Las preconcepciones de los evaluadores que se inclinan por los autores o evaluados que provienen de una institución de prestigio, también se relaciona con las ganancias y el poder económico y académico que obtienen las revistas. Las revistas pueden ser pensadas

como una empresa que vende a partir del prestigio de los autores que publican en sus páginas; se trata de un efecto multiplicador de prestigio y es una forma de colonialismo del conocimiento, de acuerdo con algunas referencias (Tötösy y Jia, 2014); esto es, un conocimiento especializado no accesible a todo el público, por ser costoso y elitista. No obstante, quienes ganan dinero por la venta de números de revistas o artículos individuales son los corporativos editoriales, no los investigadores. La forma de pago para éstos es el prestigio que obtienen con sus colegas, en sus Facultades y Universidades, y en los sistemas de regulación e incentivación correspondientes.

En ese sentido, esta cuestión que vulnera las evaluaciones de pares, les da poder a los autores y a las editoriales. Quizá existe una solución parcial para que estas estructuras tengan un mejor funcionamiento, que los evaluadores atiendan con más cuidado las normas editoriales de las revistas, y que en éstas se procure aún más la transparencia de esos procesos. Al respecto Baker et al., (2014) señalan, por ejemplo, que en biología hay guías precisas para el reporte de resultados de investigación, aunque autores, evaluadores y editores las ignoren o no las tengan en cuenta; esto ocasiona que los evaluadores realicen sus dictámenes con poco rigor, vulnerando la calidad y claridad de los contenidos que se publican, y que los autores omitan información relevante sobre su trabajo.

Publicar como estrategia para avanzar en las carreras académicas habría otorgado un poder especial a los autores, evaluadores y comités editoriales que participan en las evaluaciones de pares de revistas científicas, especialmente a quienes aceptan o rechazan un texto; esto ha traído distintas consecuencias no esperadas. Por ejemplo, Brembs et al., (2013) encontraron que la evaluación de pares tiene sus limitaciones para aumentar la confiabilidad de las

publicaciones en revistas científicas con mejor posición en los rankings; entre 1970 y 2012 se incrementaron los autores que se retractaron de sus resultados. Y mientras disminuyeron los casos que se debían a la falta de solidez metodológica, aumentaron los que se refieren a fraudes o conductas no éticas; esto sucedió más frecuentemente en revistas con mejor posición en los rankings. Esos autores suponen que la presión por publicar y el interés de los académicos por ubicarse en las revistas que tienen más visibilidad, enrarecen estos procesos.

El poder que adquieren los autores al publicar en revistas científicas también sugiere que no son aislados los casos en que existe una alta correlación entre malas prácticas en los procesos de evaluación de pares y la prisa por publicar, incluso estos casos se han presentado en revistas y editoriales con alto prestigio académico. En 2015, la editorial *Springer* se retractó de publicar 64 artículos de 10 diferentes *journals*, debido a dos tipos de fraudes en las revisiones de pares: en las revistas en las que se pueden recomendar revisores, algunos autores crearon identidades y correos falsos para auto-revisar sus textos y aprobárselos; y en las revistas en que se pueden tener editores invitados, tres de éstos se asocian con malas revisiones, aunque esto se relaciona con la presión por publicar y hacerlo rápido, y quizá también se debe a que los editores y comités editoriales se facilitan la vida cuando los autores y editores recomiendan revisores que pueden hacer el trabajo en corto tiempo (Haug, 2015).

Para Lawrence (2003), la competencia por publicar ha puesto en peligro no sólo la calidad de la investigación, sino a la ciencia como tal, pues el que los investigadores sean juzgados a partir de los medios en que publican su trabajo, hace que éstos sean aún más importantes que el contenido que pretenden difundir, es decir, que el medio sea más relevante que el mensaje. El predominio de la forma

sobre el fondo, como viene ocurriendo en los procesos educativos y académicos (Karseth, 2008), vulnera la naturaleza de la investigación científica y sus propósitos más primigenios.

El poder que tienen los evaluadores y editores en las evaluaciones de pares y que aprovecha la prisa de los académicos porque sus textos sean aceptados, es un fenómeno internacional que vulnera el prestigio, solidez y avances de actores, revistas y disciplinas, y de la ciencia misma. Eriksson y Helgesson (2017) muestran una lista de revistas que se caracterizan por tener evaluaciones de pares que no aseguran un escrutinio crítico del texto enviado, escriben falsas revisiones, aceptan los textos muy rápido, prometen difusión internacional y mandan una factura por el costo de la publicación. Dicho sea de paso, el sitio web de esas revistas son una copia exacta de revistas indexadas y de alto prestigio, pero cobran por publicar en sitios piratas; el negocio continuará mientras no exista quien les ponga un alto, y entre las presas se cuentan tanto académicos consolidados como *amateurs* o aprendices.

Una estrategia que propone Ford (2013) es que ante los retos que tiene la evaluación de pares a doble ciego en revistas indexadas, se incrementen las revisiones abiertas, en las que autores, revisores y editores se conozcan, sepan con quiénes interactúan, se facilite la comunicación entre los implicados y se evite la falta de compromiso de algunos participantes.

En suma, detrás de los ejercicios que anteceden la circulación de conocimiento, existe un sinnúmero de dinámicas que distribuyen el poder de hacer ciencia y que vale la pena comprender mejor, como las evaluaciones, aceptaciones y rechazos de textos académicos, ya que lo que sí se publica es lo que se adapta a los cánones, creencias, valores y tradiciones científicas. Cuando los mecanismos de

participación en estos procesos no son claros, vulneran a los actores, a la ciencia y a sus contenidos. Además, si estos procesos privilegian a unos actores, cierran las puertas a otros o implican procesos que no se transparentan y sólo permiten que algunos interactúen en la circulación de conocimiento científico; de esta manera se genera el riesgo de reciclar visiones ensimismadas, que representen a algunos grupos instituidos y permitan el desarrollo y avance de algunos temas, campos de conocimiento y preferencias culturales.

Como señala Dant (2011), el conocimiento también se construye por formas culturales, ideologías que sitúan racionalidades, posiciones de poder y de saber que pueden ser tan diversas como monolíticas o que se cierran a comprensiones que no representan las visiones de los intelectuales en turno. Para cerrar la presente discusión, enseguida especificamos algunos de estos puntos.

## **A modo de conclusiones**

Hay una agenda de investigación incompleta si no se consideran las consecuencias negativas de las evaluaciones de pares, especialmente cuando éstas no son claras, transparentes y fortalecen el trabajo científico. Más relevante es este asunto porque la famosa presión por publicar o perecer ha motivado plagios, dar poco o inapropiado reconocimiento a los colegas (Ananias, 2014; Cantoral, 2007; Moreles, Jiménez y López, 2018), retractarse de lo publicado y hacer evaluaciones apresuradas, entre otros mecanismos de poder que enrarecen y enturbian estos procesos.

Como señalamos antes (Jiménez et al., 2018), todos estos comportamientos exigen comprometernos y reflexionar sobre las buenas prácticas científicas, que podrían servir de modelos éticos para el mundo académico, pues las atribuciones y responsabilidades



históricas que se tienen hacia la augusta institución universitaria no son poca cosa.

La evaluación de pares para la publicación de artículos, *fetiches* de la ciencia actual (Berndtson, 2010), representa un asunto nodal de las actividades científicas, pues en ésta se estaría fundamentando el avance de las diferentes disciplinas. Además del desarrollo de las trayectorias individuales y grupales de quienes conforman los distintos campos, como lo podemos apreciar en los programas y políticas de evaluación e incentivación de la carrera científica y de la ciencia. Y por estas razones es deseable que el tema esté en el centro del debate académico.

Las evaluaciones de pares han traído consecuencias positivas y negativas para los autores, evaluadores, comités editoriales y especialmente para la ciencia escrita. Como señalan Lawrence (2003) y Wessely (1996), no se trata de un proceso desinteresado y con objetivos estandarizados, ni es una actividad que ocurre tal como estaba pensada, sin animosidades de por medio, pues hasta se le ha concebido como una actividad mística. Más relevante resulta el asunto si consideramos, como dice Medawar (2011), que el reconocimiento más anhelado por los científicos es el que hacen los colegas, pues asocian al prestigio y a la posesión de estatus, y éste se materializa mediante la evaluación de pares.

Según Bourdieu (2008), en el proceso de evaluación de pares también está presente el capital cultural, visible en los artefactos denominados artículos arbitrados; y el capital social, contemplado en las relaciones que se crean entre evaluadores, evaluados y con los comités editoriales e instituciones dictaminadoras. Por supuesto, el capital social puede ser intercambiado, transformado o utilizado para adquirir otras formas de capital, incluido el capital económico (Burriss, 2004).

El prestigio ganado por la calidad y cantidad de artículos arbitrados/indexados puede tardar años en conquistarse, pero también es lento en disiparse debido, en parte, al efecto Mateo planteado por Merton, darle más a quién más tiene (Goyder, 2009). Es quizá por ello que, en un espacio laboral como la academia, se crea la impresión de que está exento de sesgos, conflictos de intereses e incluso de emociones que enturbiarían la objetividad científica.

Como hemos mostrado en el presente artículo, la normalización o rutinización de prácticas en el mundo de la ciencia —como quizás ha ocurrido con la evaluación de pares— ha culminado por deteriorarlas o menguar su integridad, ocasionando vicios o efectos no deseados, y vulnerándolas al grado de vaciarlas de sentido; o bien, sencillamente construyendo nuevas racionalidades laborales que justo se están tejiendo en este momento alrededor de las distintas actividades académicas y científicas.

Tal vez sea prudente que en la agenda de las investigaciones sobre el tema se agreguen estudios sobre nuevas formas en que pueden coincidir la flexibilidad y la rigurosidad científica para los autores, evaluadores y comités editoriales, de modo que, como dice Jenks (2012), todas las propuestas de conocimiento que orientan las publicaciones científicas, sean modos de ir a la práctica, pero no se convierten en maneras inflexibles o listados que determinan cómo deben ser estos procesos y textos científicos, incluso antes de ser escritos.

Dado que los procesos de evaluación en revistas científicas son también dinámicas culturales en las que se pueden observar las tradiciones, costumbres y razonamientos de los sujetos, sería viable que nuestro trabajo continúe con un taller que permita el diálogo entre los distintos participantes y que sus voces posibiliten que se

concilien, comprendan y re-trabajen algunos mecanismos y prácticas que fundan las publicaciones.

Como bien señalan Altbach et al. (2012), en el centro de la ciencia están los académicos y sus producciones, mismos que tienden a mejorar cuando se basan en el talento y se crean mecanismos que acercan las élites académicas a quienes están fuera de éstas. También es preciso reiterar que la publicación de artículos en revistas representa un componente de la ciencia, pero ésta no se agota ahí ni es deseable que así sea.

## Referencias

- Aitchison, C. y Lee, A. (2010). Writing in, writing out: Doctoral writing as peer work. In M. Walker y P. Thomson (Eds.), *The Routledge Doctoral Supervisor's Companion: Supporting effective research in education and social sciences* (pp.260-269). Routledge.
- Altbach, P. G., Reisberg, L. y Pacheco, I. F. (2012). Academic remuneration and contracts: Global trends and realities. In P. G. Altbach, L. Reisberg, M. Yudkevich, G. Androushchak e I. F. Pacheco (Eds.), *Paying the professoriate. A Global comparison of compensation and contracts* (pp.3-20). Routledge.
- Alexander, J. C. (2000). *Sociología cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*. Anthropos
- Ananias, R. (2014). Integridad científica: principio que inspira el prestigio. *Maderas. Ciencia y Tecnología*, 16(4), 393-394. <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/MCT/article/view/1174>
- Baker, D.; Lidster, K.; Sottomayor, A. y Amor, S. (2014). Two years later: journals are not yet enforcing the arrive guidelines on reporting standards for pre-clinical animal studies. *Plos Biology*, 12(1): e1001756. <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.1001756>

- Berndtson, E. (2010). Education policy and the harmonization of political science as a discipline. In A. P. Jakobi, K. Martens y K. D. Wolf (Eds.), *Education in political science. Discovering a neglected field* (pp. 191-204). Routledge.
- Blackmore, P. y Kandiko, C. (2012). Academic motivation: Exploring prestige economies. *In Practice*, 28, 1-4. <https://doi.org/10.1080/13596748.2011.626971>
- Brembs, B., Button, K. y Munafò, M. (2013). Deep impact: Unintended consequences of journal rank. *Frontiers in Human Neuroscience*, 7, 291. <https://doi.org/10.3389/fnhum.2013.00291>
- Boote, D. N. y Beile, P. (2005). Scholars before researchers: On the centrality of the dissertation literature review in research preparation. *Educational Researcher*, 34(6), 3-15. <https://doi.org/10.3102/0013189X034006003>
- Bourdieu, P. (2008). *Homo academicus*. Siglo XXI
- British Educational Research Association. (2013, noviembre). *Why educational research matters. A briefing to inform future funding decisions*. British Educational Research Association.
- Burris, V. (2004). The academic caste system: Prestige hierarchies in PhD exchange networks. *American Sociological Review*, 69(2), 239-264. <https://doi.org/10.1177/000312240406900205>
- Cantoral, R. (2007). ¿Publicar o perecer, o publicar y perecer? *Revista Latinoamericana de Investigación en Matemática Educativa*, 10(3), 311-313. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33500301>
- Campanario, J. M. (2002). El sistema de revisión por expertos (Peer Review): Muchos problemas y pocas soluciones. *Revista Española de Documentación Científica*, 25(3), 267-285. <https://doi.org/10.3989/redc.2002.v25.i3.107>
- Charle, C., Schriewer, J. y Wagner, P. (Comps.). (2006). *Redes intelectuales transnacionales*.

*Formas de conocimiento académico y búsqueda de identidades culturales.* Pomares, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Nacional Autónoma de México.

Cronin, B. (2003). Scholarly communication and epistemic cultures. *New Review of Academic Librarianship*, 9(1), 1-24. <https://doi.org/10.1080/13614530410001692004>

Dant, T. (2011). *Knowledge, ideology y discourse. A sociological perspective.* Routledge.

Goyder, J. (2009). A behavioural approach to ranking academic departments by prestige: The case of sociology in English-speaking Canada. *BMS: Bulletin of Sociological Methodology*, (101), 28-41. <https://www.jstor.org/stable/23891716>

Elsevier (2017a). Author information pack. *International Journal of Educational Research*. <https://www.elsevier.com/journals/international-journal-of-educational-research/0883-0355?generatepdf=true>

Elsevier (2017b). Author information pack. *International Journal of Engineering Science*. <https://www.elsevier.com/journals/international-journal-of-engineering-science/0020-7225?generatepdf=true>

Eriksson, S. y Helgesson, G. (2017). The false academy: Predatory publishing in science and bioethics. *Medicine, Health Care and Philosophy*, 20(2), 163-170. <https://doi.org/10.1007/s11019-016-9740-3>.

Evans, T. D. (2014). Doctoral work as boundary-riding and boundary-breaking. In E. Bitzer, R. Albertyn, L. Frick, B. Grant y F. Kelly (Eds.), *Pushing boundaries in postgraduate supervision* (pp.25-35). Sun Press.

Ford, E. (2013). Defining and characterizing open peer review: A review of the literature. *Journal of Scholarly Publishing*, 44(4), 311-326. <https://doi.org/10.3138/jsp.44-4-001>

Hardaway, D. E. y Scamell, R. W. (2012). Open knowledge creation: Bringing transparency and inclusiveness to the peer review process. *MIS Quarterly*, 36(2), 339-346. <https://doi.org/10.2307/41703458>

Haug, C. J. (2015). Peer-review fraud — Hacking the scientific publication process. *The New England Journal of Medicine*, 373(25), 2393-2395. <https://doi.org/10.1056/NEJMp1512330>.

Instituto de Estudios Sociales y Avanzados (2017). Normas de publicación de *Revista Internacional de Sociología*. <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/about/submissions#authorGuidelines>

Jenks, C. (Ed.). (2012). *Rationality, education and the social organization of knowledge. Papers for a reflexive sociology of education*. Routledge.

Jiménez, S., Moreles, J. y Mayoral, E. (2018). Poder y vulnerabilidad en las evaluaciones de pares en revistas académicas. *Culturales*, 6, 1-28. <https://doi.org/10.22234/recu.20180601.e364>

Karseth, B. (2008). Qualifications frameworks for the European higher education area. A new instrumentalism or “much ado about nothing?” *Reencuentro*, 58, 6-16. <https://doi.org/10.3167/latiss.2008.010205>

Koertge, N. (Ed.). (1998). *A house built on sand. Exposing postmodernist myths about science*. Oxford University Press.

Knorr-Cetina, K. (2007). Culture in global knowledge societies: Knowledge cultures and epistemic cultures. *Interdisciplinary Science Reviews*, 32(4), 361-375. <https://dx.doi.org/10.1179/030801807X163571>

- Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Lawrence, P. A. (2003). La política de la publicación científica. *Revista de Humanidades*, 2, 181-188. [http://www.dendramedica.es/revista/v2n2/La\\_politica\\_de\\_la\\_publicacion\\_cientifica.pdf](http://www.dendramedica.es/revista/v2n2/La_politica_de_la_publicacion_cientifica.pdf)
- Lovejoy, T. I.; Revenson, T. A. y France, C. R. (2011). Reviewing manuscripts for peer-review journals: A primer for novice and seasoned reviewers. *Annals of Behavioral Medicine*, 42, 1-13. <https://doi.org/10.1007/s12160-011-9269-x>.
- Maturana, H. R. (1994). La ciencia y la vida cotidiana: la ontología de las explicaciones científicas. En P. Watzlawick y P. Krieg (Comps.). *El ojo del observador. Contribuciones al constructivismo* (pp.157-194). Gedisa.
- Medawar, P. B. (2011). *Consejos a un joven científico*. Crítica.
- Merton, R. K. (1998). Los colegios invisibles en el desarrollo cognitivo de Kuhn. En C. Solís (Comp.), *Alta tensión: historia, filosofía y sociología de la ciencia. Ensayos en memoria de Thomas Kuhn* (pp.23-73). Paidós.
- Miller, A. N., Taylor, S. G. y Bedain, A. G. (2011). Publish or perish: Academic life as management faculty live it. *Career Development International*, 16(5), 422-445. <https://doi.org/10.1108/13620431111167751>
- Mireles, O. (2014). ¿Qué es la excelencia académica? Representaciones sociales en el posgrado. En O. Mireles (Coord.), *Representaciones sociales: emociones, significados y prácticas en la educación superior* (pp.51-82). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moreles, J.; Jiménez, S. y López, S. (2014). El diablo está en los detalles, conductas cuestionables y no deseadas en las prácticas de investigación científica. En A. Basail y Ó. F. Contreras (Coords.), *La Construcción del Futuro: los retos de las Ciencias Sociales*

en México. *Memorias del 4º Congreso Nacional de Ciencias Sociales* (pp.666-679). Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

Oler, D. K. y Pasewark, W. R. (2016). How to review a paper. *Issues in Accounting Education*, 31 (2), 219-234. <https://doi.org/10.2308/iace-50748>

Onitilo, A. A., Engel, J. M., Salzman, S. A. y Doi, S. A. (2014). A core-item reviewer evaluation (CoRE) system for manuscript peer review. *Accountability in Research*, 21 (2), 109-121. <https://doi.org/10.1080/08989621.2014.847664>Robson, K.; Pitt, L. y West, D. C. (2015). Navigating the peer-review process: Reviewers' suggestions for a manuscript. Factors considered before a paper is accepted or rejected for the Journal of Advertising Research. *Journal of advertising research*, 55(1), 9-17. <https://doi.org/10.2501/JAR-55-1-009-017>Schriewer, J. (2006). Internacionalidades múltiples: surgimiento de una ideología a nivel mundial y persistencia de criterios idiosincráticos mundiales. En C. Charle, J. Schriewer y P. Wagner (Comps.), *Redes intelectuales transnacionales. Formas de conocimiento académico y búsqueda de identidades culturales* (pp.359-408). Pomares, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Nacional Autónoma de México.

Sokal, A. D. (1998). What the *Social Text* affair does and does not prove. In N. Koertge (Ed.), *A house built on sand. Exposing postmodernist myths about science* (pp.9-22). Oxford University Press.

Stephan, P. (2012). *How economics shapes science*. Harvard University Press.



- Tötösy, S. y Jia, J. (2014). Electronic journals, prestige, and the economics of academic journal publishing. *CLCWeb: Comparative Literature and Culture*, 16(1). <https://doi.org/10.7771/1481-4374.2426>.
- Wessely, S. (1996). What do we know about peer review? *Psychological Medicine*, 26(5), 883-886. <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S0033291700035224>
- Zuckerman, H. y Merton, R. (1971). Patterns of evaluation in science: Institutionalization, structure and functions of the referee system. *Minerva*, 9, 66-100. <https://doi.org/10.1007/BF01553188>



## CAPÍTULO 20

---

# CALIDAD EDUCATIVA COMO FUNDAMENTO PARA EL ASEGURAMIENTO DEL APRENDIZAJE DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS

Luis Ramos–Castilla

Keila Martelo–Cordero

Freddy Marín–González

Universidad de la Costa, Atlántico, Colombia.

### Introducción

La calidad educativa se ha convertido en el eje principal de la gestión escolar, que asegura la mejora en los procesos de enseñanza – aprendizaje de las escuelas, de ahí la importancia de consolidar procesos de calidad que se traduzca en una gestión de escolar efectiva y eficiente; durante años el sentido de este atributo en educación ha pasado por mucho paradigmas, se creía que cumplir con esta se traducía en el ingreso y la permanencia de los estudiantes en el centro; en contraposición la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO (2013) asegura que “La calidad debe ir más allá de asegurar el ingreso y la permanencia de los niños en las aulas; más bien, es la combinación de condiciones para la enseñanza-aprendizaje y logros académicos de los alumnos”, y sostiene que “Es un derecho fundamental de las personas”, herramienta esencial para dignificar la vida, generando equidad en la educación” (p.99).

En ese sentido, el aprendizaje se convierte en el fin último de los procesos de calidad, una escuela tiene esta característica, cuando es capaz de dotar a los estudiantes de aprendizajes para la vida, y que con ellos puedan transformar sus vidas y su contexto. Una educación de calidad se debe mirar de manera integral, donde los resultados no excluyen a los ciudadanos, sino que se tome como referencia para acompañarlo en el proceso de formación. Según el Ministerio de Educación Nacional de Colombia MEN (2018), la calidad educativa debe verse como aquella que desarrolla en los estudiantes competencias personales y sociales, que se convierten en aprendizajes que les permite definir su actuar en el marco de la democracia de manera pacífica e incluyente; en ese sentido, Vargas y Paternina (2017), aseguran que las habilidades sociales son importante para afrontar el acoso escolar y consolidar un cultura de paz en el territorio; en consecuencia, el aprendizaje y la cultura de paz es un elemento central para determinar la calidad.

En este sentido Gagné (1985), define el aprendizaje como "Un cambio en la disposición humana u opción que persiste durante un período de tiempo y no es simplemente atribuibles a procesos de crecimiento"(p.5); Por su parte, para Mayer (1982) define el aprendizaje como un cambio relativo permanente de una persona, tanto en su conocimiento y comportamiento, este lo adquiere gracias a la experiencia; Asimismo, Bingham y Conner (2010), establecen que el aprendizaje es un proceso de transformación que absorbe de información que analizada y mezclado con la experiencia, modifica el saber y lo que hacemos, y eso cambia al ser humano; La calidad vista desde el aprendizaje debe considerar el avance, teniendo en cuenta el punto de partida y determinar cómo las estrategias pedagógicas y didácticas de los maestros contribuyeron al progreso.

En Colombia, según el Artículo 28 del código de infancia y adolescencia, señala que “los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica”. Por tal razón, los procesos de calidad deben asegurar la promoción y la protección de los derechos. Los sistemas y procesos de calidad deben ser capaces de articular acciones claras que con base a los derechos se generen aprendizajes que doten a los ser humanos de herramientas para transformar sus vidas y la sociedad. Este estudio tiene como objetivo integrar a los sistemas de calidad elementos pedagógicos que promuevan y protejan los derechos de los niños y garanticen aprendizajes en medio de esta nueva realidad que propone la Covid 19.

Esta realidad, exige un estilo diferente de los actores que dirigen los procesos de calidad de las escuelas, Alfaro (2020), sostiene que la gestión directiva docente debe partir de un liderazgo capaz de apropiarse de un imaginario que satisfaga la demanda del contexto, desde lo social e histórico, en que las comunidades escolares alcancen las metas y los resultados; la emergencia sanitaria generar una emergencia educativa que se focaliza en los aprendizajes; con base a lo anterior, la planificación de la gestión para la calidad juega un papel protagónico; en esa misma línea, el papel del maestro en este proceso de transformación y adquisición de aprendizajes es clave, el desarrollo de habilidades de enseñanza y evaluación que deben permear el que hacer docente, viene construido desde la formación profesional, (Álvarez, Viteri, Viteri, y Estupiñán, 2021), sustenta que existe una relación entre los procesos sustantivos de la instituciones de educación superior con el desarrollo de habilidades y conocimiento en los estudiantes; por su parte, (Espinal et al., 2020), sostiene “que las universidades deben adaptarse y anticipar los desafíos emergentes

para mantener su papel en la sociedad" (p. 1); por tal razón, las universidades deben emprender una actualizando del currículo de formación de los y las maestras, para que estos tengan las habilidades y capacidades de formar personas en medio de esta sociedad retada y en constante transformación social y cultural.

En este escenario, las políticas de estado de los países puede fomentar o trancar las iniciativas que se emprenden desde los centros, (Carriazo et al., 2020), soporta que la política de mejora de Ministerio de Educación Nacional en Colombia se basa en un sistema que asegure la calidad y que población tenga mejores oportunidades educativas (competencias básicas y ciudadanas); por consiguiente, el ente rector faculta a las Instituciones educativas a generar sus propios procesos de calidad, respetando el contexto y las dinámicas de los actores, esta es la oportunidad perfecta para transformar el sistema y mejorar los aprendizajes de todos los estudiantes, garantizando el derecho a una educación de calidad.

## Metodología

Para construir el fundamento teórico de este estudio, se tomó como referencia el análisis de contenido desde la perspectiva deductiva, con la técnica de revisión documental, esta información fue analizada a través de la abstracción de las inferencias y análisis de contenidos, por lo que se definieron las categorías del sistema de relaciones teóricas, las cuales son:

**La calidad educativa**, como proceso de gestión escolar que asegura que las personas aprendan y avances; **los derechos de los niños**, como marco normativo para proteger la integralidad de este grupo etario; y **el aseguramiento del aprendizaje**, como proceso donde se garantiza los aprendizajes necesario que las personas necesitan

para superarse; se analizan también, sus posibles subdimensiones y las relaciones entre las mismas, esto permite un abordaje desde diferentes perspectivas; cabe anotar que este análisis se realiza de manera interdisciplinaria e integradora. De esta forma, se visualizan las relaciones teóricas que intentan explicar y describir las situaciones que rodean al objeto de estudio.

## **Análisis de contenido**

Es una técnica que describe de manera objetiva, sistémica, y cuantitativa el contenido manifiesto de las comunicaciones (López y Sandoval, 2016), además permite que el autor corrobore si algunos documentos oficiales están vinculados y actualizados con algunos elementos que se analizan de la realidad. Según Marín (2012), para vincular el análisis documental, se deben tener en cuentas el siguiente procedimiento:

1. Identificación y selección de los documentos objeto de estudio.
2. Observación Documental.
3. Interpretación del contenido expuesto.
4. Construcción de inferencias.

Las técnicas de investigación se aplicaron a documentos de organizaciones nacionales e internacionales que trabajan alrededor de los procesos de calidad educativa en los aprendizajes y la protección y promoción de derechos de los niños; además, de autores con publicaciones internacionales, nacionales y locales.

Para la validación se realizó un análisis cualitativo de la información, a través de la triangulación de datos, Flick (2014) asegura que:

Se refiere a la combinación de diferentes clases de datos sobre el fondo de las perspectivas teóricas que se aplican a ellos. Estas perspectivas se deben tratar y aplicar en la medida de lo posible en pie de igualdad y siguiendo por igual los dictados de la lógica. Al mismo tiempo, la triangulación (de diferentes métodos o tipos de datos) debe permitir un excedente importante de conocimiento. Por ejemplo, debe producir conocimiento en diferentes niveles, lo que significa que van más allá del conocimiento posibilitado por un enfoque y contribuyen de esta manera a promover la calidad en la investigación (p.67).

Este tipo de análisis posibilita la reflexión científica a partir de la contrastación de la información de los autores con los documentos socializados por las entidades internacionales y nacionales, alrededor de las variables de estudio.

## **Resultados y discusión**

La calidad educativa como proceso para asegurar aprendizajes y como principio para la protección y promoción de los derechos de los niños en el contexto escolar, esta permeada por múltiples factores socio históricos que condicionan su éxito, en contextos vulnerables estas realidades tienden a complejizar la dinámica, en este escenario de pandemia y emergencia sanitaria, social y económica, la escuela debe girar hacia la calidad partiendo del contexto y las condiciones de los actores de la comunidad educativa. En este apartado se describe esta relación entre las variables objeto de estudio.



## Derechos de los niños en el contexto escolar

Las instituciones educativas vistas como una organización social que se establecen en torno a una profecía inicial legítima que consiste en preparar al sujeto para el trabajo y a la vida pública, González (1994); premisa que sujeta los objetivos de la organización; la escuela se convierte en el vehículo a través del cual el Estado instruye a los miembros de los diferentes grupos con el fin de integrarlos a la sociedad. Las instituciones educativas se convierten en el medio que permite la integración del sujeto a la vida activa y productiva, imponiendo los referentes, usos, lenguajes, hábitos, etc. que le permitan desenvolverse en su vida cotidiana proporcionando una cultura general que le posibilita subsistir integrado a la comunidad.

Por lo anterior, la escuela debe ser garante del pleno desarrollo de las habilidades y competencias de los infantes para que estos puedan enfrentarse a la sociedad, y por supuesto, velar por el cumplimiento de cada uno de sus derechos dentro del mismo contexto educativo, comprendiendo la integralidad del derecho a la educación.

La integralidad del derecho a la educación se entiende como la relación que este derecho tiene con otros derechos, tanto por la obligatoriedad de que se cumplan en la escuela (derechos en la educación), como es el caso del derecho a ser valorado como persona, a ser respetado, a expresarse libremente y a la participación, entre otros; como a que la educación se debe garantizar porque es base fundamental para que se realicen otros derechos (derechos por la educación), como son los casos del derecho al trabajo, a la salud, a la participación política, etcétera, los cuales pueden ser afectados

de manera significativa si se carece de la educación formal. (Rincón et al., 2016).

Desde la Convención de los Derechos de los Niños (1989), se han establecido una serie de fines de la educación que de una u otra manera íntegra la responsabilidad de las escuelas en cuanto a la apropiación por parte de los niños de sus derechos y el pleno desarrollo de habilidades que le permitan desenvolverse en la sociedad. El párrafo 1 del artículo 29 de la Convención de los Derechos de los Niños indica:

- El desarrollo holístico del niño hasta sus máximas posibilidades;
- El respeto de los derechos humanos;
- Potenciación de su sensación de identidad y pertenencia;
- Su integración en la sociedad e interacción con otros;
- Interacción con el medio ambiente (ONU, 1989).

Se enfatiza en la necesidad de que los niños sean tenidos en cuenta, consultados, escuchados y, sobre todo estimulados a enunciar en la acción. Precisamente esta necesidad de tener en cuenta la participación de los niños se plantea en el Artículo 12 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño: los Estados parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afectan, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones en función de la edad y madurez. De la misma manera, en el Artículo 13 se establece que el niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya

sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño (ONU, 1989).

## **Derechos de los niños como principio de calidad educativa**

Calidad en educación según Areiza (2018), se define como "Una serie de experiencias y acciones pedagógico-formativas que promueven el reconocimiento y la autoafirmación de la dignidad humana" está según el autor tiene como objetivo "La dignificación de la vida de las personas y la realización de lo humano, la autonomía y la libertad" (p.2); por esta razón, los sistemas de calidad deben reconocer los derechos de los niños como principios rectores, pues estos derechos se convierten en la meta como escuela, los procesos deben garantizar la promoción y la protección de los mismo. En concordancia el autor asegura que "desde la filosofía de los derechos humanos, toda acción o intervención educativa será de calidad en la medida que se oriente a realzar la dignidad humana y a fortalecer la vida de las personas como seres dignos" (p.2); En ese sentido, si a los niños en la escuela se les orienta el proceso de formación basado en el respeto pleno de los derechos de él como sujeto, pero también el de los demás, se está dignificando su humanidad.

En cuanto, el acompañamiento y la evaluación se deben definir con perspectiva de derecho, estos procesos deben tener en cuenta la diversidad de los estudiantes, sus ritmos de aprendizajes, sus realidades y sus posibilidades de acceder al servicio educativo; así como generar entornos seguros para que los estudiantes se desarrollen como sujetos que gozan de sus derechos dentro del entorno escolar. Toda acción que la escuela emprenda debe realzar la dignidad de las personas que hacen parte del proceso de formación, en contexto vulnerable

dignificar es un acto de equidad, que posibilita que las personas sean capaces de entender su rol, dentro de la transformación de una realidad que los acoge sin compasión, y que la educación tiene la misión de establecer el puente para caminar hacia un escenario menos abrumador.

Con base en lo anterior, se requiere que la calidad se contemple como un proceso que exige de acciones dirigida por un equipo humano interdisciplinarios para potenciar las habilidades y competencias en humanos carentes y dispuestos aprender, en esa misma línea, (Botero, Atencio, Tafur y Hernández, 2021), concluye que es necesario promover dentro de la estructura institucional el desarrollo de un ciclo de políticas que permitan alcanzar las metas establecidas, a través del apoyo de los recursos humanos como base esencial que promueve la aplicación de prácticas educativas esenciales; que beneficien a todos los actores involucrado en el sistema educativo local.

## **Calidad educativa en contextos vulnerables**

Para la UNESCO la calidad educativa se define como “Un derecho fundamental de todas las personas”, UNESCO y OEI relacionan la calidad educativa con aspectos esenciales como por ejemplo el derecho a la educación y la equidad, políticas que relacionan la calidad con la equidad educativa; Además, establece que “La calidad debe ir más allá de asegurar el ingreso y la permanencia de los niños en las aulas; más bien, es la combinación de condiciones para la enseñanza-aprendizaje y logros académicos de los alumnos” (p.30); para abordar desde la integralidad este concepto la Unesco caracterizo las dimensiones centrales que influyen la enseñanza y el aprendizaje.

Para la UNESCO, es importante que “Se reconozcan entre los estudiantes las desigualdades potenciales que se derivan del género, las discapacidades, la raza, la pertenencia étnica, la condición de VIH/SIDA, y las situaciones de emergencia” (p.33). Asegura que “Estas diferencias en las características de los estudiantes a menudo requieren respuestas especiales si se trata de mejorar la calidad” (p.33). Estudiantes con condiciones de vulnerabilidad se exigen respuesta diferenciadas y especiales, ya que sus aprendizajes están fuertemente conectados con la realidad de sus familias y su entorno; estas acciones deben además de fortalecer sus procesos de aprendizajes, robustecer su papel transformador.

En cuanto a los recursos establece que: “El éxito de la enseñanza y el aprendizaje probablemente se encuentre influenciado fuertemente por los recursos disponibles para apoyar el proceso, y la forma directa en que estos recursos se administran” (p.34). Pues asegura que “Las escuelas y maestros, sin libros ni materiales de aprendizaje, no podrán hacer su trabajo” (p.34). En las escuelas que atienden a los niños en condiciones de vulnerabilidad en su gran mayoría no cuenta con los recursos suficiente para fortalecer los aprendizajes de los estudiantes que más lo necesitan, es decir que los recursos en esta zona se convierten en un limitante importante para garantizar la calidad.

Este informe también establece que “La enseñanza y el aprendizaje son el escenario clave del desarrollo y el cambio de los seres humanos. Aquí es donde se siente el impacto del currículo, donde se ve si funcionan bien o no los métodos de enseñanza” (p.34); vincula además, lo importante de la motivación de los estudiantes en el proceso de aprendizajes; En escenarios de posible vulnerabilidad los maestros además de intentar innovar sus prácticas pedagógicas deben luchar para generar procesos de motivación, ya que la

misma vulnerabilidad influencia las emociones y las motivaciones de los estudiantes, que esto está fielmente ligado con las familias y los entornos sociales.

En cuanto al contexto este informe, UNESCO (2005) asegura que “Los vínculos entre la educación de la sociedad son fuertes, pues ambas se influyen mutuamente” (p.34), estima que “La educación puede ayudar a cambiar la sociedad mejorando y fortaleciendo las destrezas, los valores, las comunicaciones, la movilidad (relacionada con las oportunidades) la prosperidad personal y la libertad” (p.34) . Si los estudiantes vulnerables viven en una sociedad influenciada por algunos problemas propia de la condición como la pobreza, la violencia y la falta de oportunidad; el contexto representa un reto adicional al proceso de calidad educativa dentro del centro, pues este debe generar acciones y estrategia para rescatar a los niños y niñas de estos flagelos, manteniéndolo dentro del sistema y mejorando sus aprendizajes, también deben estar desde currículo acciones que potencien las habilidades y competencias para que estos salgan a transformar con sus aprendizajes las realidad adversas que les proporciona su contexto.

Los resultados según la UNESCO, “Se expresan más fácilmente en términos de logro académico, aunque también se han diseñado formas para evaluar los desarrollos creativos y emocionales, los cambios de valores, actitudes y comportamientos” (p.35). Dentro de la realidad de las escuelas con población vulnerable los resultados deben verse más como avances importantes de los estudiantes según los ritmos y punto de partida con relación a los aprendizajes y el rezago académico con los que entran a las escuelas.

Al analizar las realidades de algunas de las escuelas que prestan el servicio a los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, podemos

asegurar que dichas dimensiones son reversas, pues los recursos y los resultados son directamente proporcional, la ausencia de recursos dispuesto para el aprendizajes, sumado a las realidad social que influyen las característica de los estudiantes y su interacción con los maestros, termina en algunos casos no dando los resultados esperados para capacitar a los estudiantes en competencias y habilidades, que los ayude a generar procesos de transformación social y mucho menos cumplir con los estándares nacionales que los mide como si tuvieran las mismas posibilidades de los estudiantes sin riesgo de vulnerabilidad.

El equipo de dirección que lidera la gestión escolar debe reconocer la importancia de su rol en el centro educativo, la calidad es el principio fundamental de la gestión, y por consiguiente de los aprendizajes de los actores, maestros y estudiantes; Jurado (2015), asegura que "El liderazgo de la dirección escolar y el empeño intelectual de algunos maestros puede romper con la desesperanza e incrementar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes" (p. 1); la mejora en los aprendizajes inicia con la cualificación de los maestros y el direccionamiento estratégico de los encargados de liderar la escuela.

## **Aseguramiento de los aprendizajes desde un enfoque de derecho**

Una escuela que tenga como objetivo formar estudiantes capaces de apropiarse de sus derechos, debe partir de una premisa; como a través del aprendizaje se logra asegurar dicha apropiación; el aprendizaje durante décadas se ha estudiado con gran relevancia, pues desde la psicología y la pedagogía se ha intentado desarrollar teorías que permitan dar línea a las escuelas y docentes, para generar aprendizajes reales en los alumnos, que logre conectar la realidad con la teoría.

Con base a lo anterior, es indispensable que las escuelas reconozcan la importancia que tiene el entorno social para el aprendizajes de los niños y niñas, y más cuando lo que se pretende es que los ciudadanos más pequeños logren reconocer en ellos y en los demás los derechos que la normativa establece, de ahí la importancia de que los centros de formación tengan una hoja de ruta que logre guiar el camino que los maestros deben proporcionar, para que los estudiantes al caminar logren llegar a las metas propuestas.

En ese sentido, Álvarez (1996), define el currículo desde dos puntos de vista, que parten de la didáctica, el primero como un procesos que se construye en la escuela y el otro engloba los contenidos , métodos, técnicas y los procesos de evaluación de lo anterior, esta herramienta asegura que se logren los objetivos; el currículo para la apropiación debe estar basado en la formación desde una perspectiva de derechos, que potencie en los estudiantes el reconocimiento, la promoción y la protección.

Al hacer vida el currículo en el aula, como proceso y proyecto de escuela, la didáctica juega un papel determinante, para Fernández y Sarramona (1984), define la Didáctica como una rama de la Pedagogía que se encarga de guiar la acción del maestro de manera sistemática, que incluye los recursos para estimular el aprendizaje, la formación integral de los estudiantes; Es decir, que, si el currículo tiene definido objetivo con enfoque de derechos, la didáctica que los maestros aplican en el aula puede formar la integralidad de los alumnos, siendo sujetos que promocionan y protegen sus derechos y el de los demás.

En cuanto a los contenidos del currículo; para García y Ros (2018), este debe estar compuesto de los conocimiento que nadie debe ignorar, y que todos los alumnos sin excepción disfruten de una



educación de calidad, lo que conllevan a ver la calidad como un proceso de equidad, donde todos los alumnos avancen y ninguno se quede en el camino; desde esa misión, los estudiantes debe estar en un nivel aproximado de desempeño; por esto es fundamental dar más al que más necesita, la calidad en educación intenta corregir las brechas de desigualdad que la sociedad generar en esta economía de mercado capitalista, dignificando al individuo, la familia y la comunidad.

Por consiguiente, dentro de los procesos didácticos se debe fomentar una formación en competencias ciudadanas necesaria para transformar las realidades sociales de los estudiantes; Para el MEN en su definición sobre las competencias ciudadanas, define que son “El conjunto de conocimientos y de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que, articulados entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva en la sociedad democrática”; al desarrollar estas competencia se está posibilitando la formación de ciudadanos capaces de entender su papel activo y su responsabilidad para que los derechos de las personas que los rodean sean promocionados y protegidos por la sociedad; por esta razón, si el currículo y la practica pedagógica no se articulan de manera intencionada, los resultados están en riesgo, para Caro y Muñoz (2018), el rendimiento académico bajo esta marcado por el contexto y la práctica de aula; cuando se desconectan esos dos elementos esenciales para el aprendizajes, no es posible un progreso en los niveles desempeño.

En este sentido, es fundamental pensar en estrategia pedagógicas y didácticas que fortalezcan los aprendizajes de los estudiantes en contextos vulnerables, respetando realidades cognitivas y socioeconómicas, para Martelo y Ramos (2020), concluyen que “La propuesta de innovación para el aprendizaje y transformación social de

Fe y Alegría Colombia promociona y protege los derechos de los niños contribuyendo a mitigar la vulnerabilidad escolar” (p.7); interesante analizar como esta propuesta lograr dignificar la vida humana, a través del fortalecimiento de los aprendizajes desde un proceso de innovación, donde los ritmos de aprendizaje, el acompañamiento personalizado y el contexto como excusa pedagógica para desarrollar los saberes, las habilidades de pensamiento crítico y las capacidades para la vida, son el foco que mueve esta propuesta.

## **Promoción y protección de los derechos en los ambientes virtuales de aprendizajes**

La pandemia producida por la Covid – 19, ha puesto sobre la mesa la necesidad de que la sociedad reflexione alrededor de los problemas que esta crisis generaría al desarrollo de los niños y la vulneración de sus derechos por parte de las familias, la sociedad y el estado. La UNICEF en su artículo Los estragos que la pandemia de COVID-19 ha causado a los niños del mundo en el 2020, considera que: “El 99% de los niños y los jóvenes menores de 18 años de todo el mundo (2.340 millones) vive en alguno de los 186 países en los que se han impuesto distintas formas de restricción a los desplazamientos debido a la COVID-19” (UNICEFM, 2020).

Esta organización con el firme propósito de dar lineamientos a los países miembros, lanzo el Programa Acción, “Proteger a los niños más vulnerables de los efectos de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)” este programa analiza los siguientes pilares: 1) Proteger la salud de todos los niños; 2) Llegar a los niños vulnerables para proporcionarles agua, saneamiento e higiene; 3) Facilitar el aprendizaje de los niños; 4) Ayudar a las familias a cubrir sus necesidades y cuidar a sus hijos; 5) Proteger a los niños de la violencia, la explotación y el

abuso; 6) Proteger a los niños refugiados, los migrantes y los afectados por un conflicto.

Según la UNICEF “El cierre nacional de las escuelas ha interrumpido la educación de más de 1.570 millones de estudiantes (un 91%) de todo el mundo” por lo cual el estado junto con las escuela han venido repensando las maneras para retomar las clases desde los espacios virtuales, sin embargo, en contexto de vulnerabilidad dichos espacios son bastante limitados, debido a las mismas condiciones de desigualdad al acceso de la conectividad y los aparatos tecnológicos, colocan en riesgo el derechos a una educación de calidad para todos los estudiantes; adicionalmente, las dificultades sociales que afectan el aprendizajes, las escuelas deben agregar una nueva variable, la forma de conexión que las familias le pueden proporcionar a los estudiantes (UNICEFM, 2020).

Por consiguiente, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF (2020) “Insta a los gobiernos a ampliar las opciones de aprendizaje en el hogar, tanto las que requieren el uso de la tecnología como las que no, así como a dar prioridad a la conectividad a internet en las zonas rurales y remotas” insiste en que “Es el momento de reinventar los programas educativos y cerrar la brecha digital” pero en países en vía de desarrollo estas inversiones que vayan dirigida a cerrar la brecha digital para hacer frente a esta situación, no se darán ni en el corto, ni mediano plazo, por eso el sector tiene que buscar formas y maneras para intentar mantener a los niños y niñas en el sistema y además generar aprendizajes.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2019), asegura que solo el 41,6% de los hogares cuenta con computadores de escritorio o portátil y tabletas, el mismo estudio estima que el 52,7% cuenta con conexión a internet y un 72,5% de las personas

de 5 o más años reportaron poseer teléfono celular, este estudio se realizó a una muestra de 89.522 hogares con encuestas completas, para una cobertura del 98,6%. Estas cifras muestran que la brecha digital en el país es asombrosa, ya que menos del 50% de los hogares cuenta con algún artefacto tecnológico para realizar actividades curriculares para potenciar los aprendizajes desde la casa, además que ese porcentaje de hogares que los poseen los representan familias de clase alta y clase media, en contexto vulnerable esta posibilidad es muy reducida, teniendo en cuenta las realidades socioeconómicas.

Asimismo, el organismo internacional pide a las familias y al estado a generar estrategia para el cuidado de los niños y niñas en los entornos familiares; las escuelas cumpliendo con su rol social, debe a través de su praxis formar a las familias sobre el cuidado que en estos tiempos se deben tener con esta enfermedad, además que desde sus acciones pedagógicas se debe insistir en la unión familiar y el aprendizaje contextualizado, que permita que los estudiantes entiendan lo que está pasando en su realidad, dotándolo de saberes y experiencias pedagógicas significativas; en este sentido, la mediación en tiempos de aislamiento social, pone sobre la mesa la necesidad de una escuela que se transforme con sentido de urgencia, las condiciones y dinámicas cambiaron y los más vulnerables serían los más afectados, principalmente en sus procesos de aprendizaje, y por consiguiente, sus derechos.

## **Rezago académico en el aprendizaje en casa**

El rezago académico tiene una relación directa con los escenarios de vulnerabilidad en que los estudiantes transitan; Muñoz y Suárez (1993) consideran que "En el terreno de la educación alude a un proceso en el que la desigualdad social ha sido marco y resultado"

(p.90); mientras otros sectores avanzan significativa en el acceso al servicio educativo, algunos sectores siguen con problemas serios para consolidar una educación de calidad, que permita promoción y protección de los derechos de los niños y en consecuencia la dignificación del sujeto y sus familia, dotando de oportunidades para desarrollar el proyecto de vida.

En el marco del aislamiento el MEN (2020), ha definido procesos de reactivación para volver a las escuelas, bajo un esquema de alternancia, priorizando a los estudiantes con rezago en los aprendizajes, los cuales son aquellos que “Asuntos pendientes de aprendizaje que por distintas circunstancias se pueden haber generado en los estudiantes, a partir de la modificación de las interacciones con sus maestros durante la medida de aislamiento preventivo” (p.8); En contexto de vulnerabilidad un gran porcentaje de estudiantes de encuentran en esta situación, debido al poco acceso en las herramientas tecnológica para la virtualidad; sumado a esto las escuela cuenta con estudiantes que presentan algunas discapacidades, capacidades y talentos (DCT), que desde la virtualidad se complejiza su formación, debido a la poca capacitación de los acudientes para guiar el proceso de aprendizajes de estos niños y niñas; igual que otros estudiantes con problemas de aprendizajes (PA), y que desde los espacios sincrónicos y asincrónicos es difícil que el maestro haga una medición efectiva.

El Ministerio a través del “Lineamientos para la prestación del servicio de educación en casa y en presencialidad bajo el esquema de alternancia y la implementación de prácticas de bioseguridad en la comunidad educativa” de Junio del 2020, ha instado a las escuelas a realizar una caracterización de los estudiantes con las condiciones anteriormente mencionada, para iniciar el proceso de alternancia, esto para minimizar el rezago académico y restablecer algunos de

los derechos de los niños afectado por la crisis sanitaria que aqueja al país. Es importante que estas acciones de estado estén acompañadas con un enfoque integral, ya que los niños de las escuelas de estos escenarios están siendo afectada de manera sistémica.

## Conclusiones

La educación se convierte en la única posibilidad real de dignificar la vida humana y lograr la emancipación del oprimido, la calidad por su parte es el camino para garantizar dicho objetivo, debe imaginarse como un proceso multidimensional e interdisciplinar que parte del sujeto en su diversidad social, cultural, económica y cognitiva, el desconocer estas dinámicas condena a la gestión escolar al fracaso. Los procesos pedagógicos del centro deben garantizar la heterogeneidad de los estudiantes, sus realidades y posibilidad para lograr el aprendizaje, este último solo será posible si se reconoce al estudiante como un ser único, en el que se debe potenciar su capacidad de educabilidad y de transformar su realidad y la de su entorno inmediato.

La emergencia producida por la Covid 19, solo demostró y ahondo la brecha notablemente desigual que existe entre la educación formal de los estratos más favorecidos y los contexto vulnerables; a este último el bendito contexto le niega las posibilidades de generar más y mejores aprendizajes; por el contrario, los condena a un procesos de formación marcado por el poco acceso a los medios tecnológicos y a un acompañamiento menor de los maestros, sumado a la fuerte crisis económica que llevo el hambre y la desesperación hasta sus casas, que por mucho tiempo es su escuela.

Hoy es la oportunidad de desorganizar las estructuras mentales de los equipos de gestión y maestros de las escuelas, es la posibilidad

de mirar la calidad como un proceso que nace cuando se reconoce al sujeto en su conjunto y se brindan las estrategias específicas para garantizar procesos de formación que dignifique su vida y transforme la realidad de los contextos más vulnerables, llevando equidad desde la educación.

Es indispensable, que el acto pedagógico se concentre en los aprendizajes que no se lograron y las maneras más efectivas para conectar el saber con la realidad que los estudiantes palpan en su cotidianidad; los ritmos de aprendizaje y las realidades del humano, debe permear la planeación de los saberes para garantizar el fortalecimiento de las competencias necesaria para su desarrollo social.

En alternancia las escuelas deben comprometerse con los aprendizajes que no se logran mediar, es necesario que se garantice el avance del estudiante, con sentido de urgencia; el currículo debe repensarse y vincular un currículo de emergencia que valla a lo fundamental que los estudiantes deben aprender, entregar más a los estudiantes que más necesitan, luego el momento de potenciar la equidad desde el aula, reconociendo que todos tienen el derecho aprender y estar preparados para luchar en una sociedad que entrega pocas oportunidades de superación a los excluidos y que solo la educación puede corregir esta condición.

## Referencias

Alfaro Escobar, L (2020). *Gestión fundamentada en el liderazgo del directivo docente en el mejoramiento del índice sintético de calidad educativa (ISCE) caso: Institución Educativa Ciudad de Tunja* ([Tesis inédita de maestría]. Corporación Universitaria de la Costa CUC, Colombia. <https://hdl.handle.net/11323/6380>

- Álvarez Gómez, G; Viteri Moya, Jorge Rene; Viteri Intriago, Danilo Augusto, y Estupiñán Ricardo, Jesús. (2021). Integración de los procesos sustantivos para la mejora de la calidad del aprendizaje. *Conrado*, 17(80), 21-27.
- Álvarez Mendez, J. (1996). Currículum y reforma en Educación Secundaria Obligatoria. *Revista Complutense de Educación*, vol. 7(2), 13-31.
- Areiza, E. (2018). Educación de calidad desde la perspectiva de los derechos humanos. *Sophia*, 14(2), 15-23. <https://doi.org/10.18634/sophiaj.14v.2i.778>
- Barrios – Gómez, N. (2018). Formación en valores mediante juegos tradicionales usando la investigación como estrategia pedagógica. *Cultura, Educación y Sociedad*, 9(3), 775 - 782. <https://doi.org/10.17981/cultedusoc.9.3.2018.91>
- Bingham, T. y Conner, M. (2010). *The New Social Learning: A guide to transforming organizations through social media*. ASTD & Berrett-Koehler.
- Botero, S., Atencio, F.; Tafur, J. y Hernández, H. (2021). Proceso vital en la gestión educativa: Herramienta de alta calidad hacia la sostenibilidad ambiental. *Revista De Ciencias Sociales*, 27(2), 309-321.
- Caro, F. E., y Núñez, C. (2018). El desempeño académico y su influencia en índices de eficiencia y calidad educativa en el Municipio de Santa Fe de Antioquia, Colombia. *Espacios*, 39(15), 15-30.
- Carriazo Diaz, C.; Pérez Reyes, M. y Gaviria Bustamante, K. (2020). Planificación educativa como herramienta fundamental para una educación con calidad. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 25(Extra3), 87-95. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3907048>



- DANE (2019). Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y comunicación – TIC en hogares y personas de 5 y más años" *Boletín Técnico*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol\\_tic\\_hogares\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol_tic_hogares_2019.pdf)
- Espinal Ruiz, D., Scarpetta Calero, G., y Cruz Gonzalez, N. (2020). Análisis prospectivo estratégico de la educación superior en Colombia. *Cultura Educación y Sociedad*, 11 (1), 177-196. <https://doi.org/10.17981/cultedusoc.11.1.2020.13>
- Fernández, A. y J. Sarramona (1984) *La educación: constantes y problemática actual*, 2ª Ed. CEAC
- Flick, U. (2014). *La gestión de la calidad en la investigación cualitativa*. Ediciones Morata, S.L.
- Gagne, R. (1985). *The Conditions of Learning*. Holt, Rinehart & Winston
- García Rubio, J. y Ros Garrido, A. (2018). El curriculum básico como referente del derecho a una educación de calidad. *Edetania. Estudios y Propuestas Socioeducativos.*, (53), 153-167. <https://revistas.ucv.es/index.php/Edetania/article/view/337>
- González, M. T. (1994). Perspectivas teóricas recientes en organización escolar. En: J. M. Escudero y M. T. González. *Profesores y escuela: ¿Hacia una reconversión de los centros y la función docente?* Pedagógicas.
- Jurado, F. (2015). Evaluaciones externas sin retroalimentación pedagógica: las escuelas estarán siempre en el mismo lugar. *Pedagogía y Saberes*, (41), 37-43. <https://doi.org/10.17227/01212494.41pys37.43>
- López, N. y Sandoval, I. (2016). Métodos y técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa [Documento de trabajo]. Universidad de Guadalajara. <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/176>

- Marín, F. (2012). *Investigación Científica: Visión Integrada e Interdisciplinaria*. Ediciones del Vicerrectorado Académico de la Universidad del Zulia.
- Martelo, K. y Ramos, L. (2020). *Derechos de los niños y vulnerabilidad escolar* [Tesis inédita de maestría]. Universidad de la Costa, Barranquilla, Colombia. <https://hdl.handle.net/11323/7682>
- Mayer, R. (1982). Learning. In Mitzel, M. *Encyclopedia of Educational Research*. The Free Press.
- Ministerio de Educación Nacional, MEN (8 de agosto 2018). La calidad: esencia de la educación en las aulas de clase. Mineducación. [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-373629.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-373629.html?_noredirect=1)
- Ministerio de Educación Nacional, MEN (2020). *Lineamientos para la prestación del servicio de educación en casa y en presencialidad bajo el esquema de alternancia y la implementación de prácticas de bioseguridad en la comunidad educativa*. MEN. [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-399094\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-399094_recurso_1.pdf)
- Muñoz, H. y Suárez, M. H. (1993). *Las nuevas dimensiones del rezago educativo*. DemoS.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1989). *Convención Internacional de los Derechos del Niño*. Ginebra, Suiza.
- Rincón Trujillo, F; Pulido Chaves, O; Pabón García, R; Vargas Rojas, A; Cerón Rincón, A, Duarte Agudelo, N; Palacio Castañeda, J; y Segura Martínez (2016). *Derecho a la educación: el ser humano situado y diferenciado "Propuesta para la Valoración del Cumplimiento del Derecho en los y las Estudiantes en Colombia"*.. IDEP

UNESCO (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago: Ediciones UNESCO.

UNESCO (2005). *La educación como derecho humano*. UNESCO Etxea. [https://www.unescoetxea.org/dokumentuak/Educacion\\_Derecho\\_Humano.pdf](https://www.unescoetxea.org/dokumentuak/Educacion_Derecho_Humano.pdf)

UNICEF (2020, 8 de abril). Proteger a los niños más vulnerables de los efectos de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), Programa de acción.(. <https://www.unicef.org/lac/historias/proteger-los-ninos-mas-vulnerables-de-los-efectos-de-la-enfermedad-por-coronavirus>

Vargas Martínez, D., y Paternina, Y. (2017). Relación entre habilidades sociales y acoso escolar. *Cultura Educación Y Sociedad*, 8(2), 61-78. <https://doi.org/10.17981/cultedusoc.8.2.2017.05>



## CAPÍTULO 21

---

# SIGNIFICAÇÕES DE ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO EM CONTEXTO DE REGULAÇÃO POR RESULTADOS

Aline Bettolo- Dos Santos

Michele Luciane Blind- de Moraes

Universidade Estadual do Centro-Oeste, Brasil

### Introdução

O termo *accountability* passou a ser incorporado ao contexto brasileiro no início dos anos 1990, período em que houve o avanço neoliberal no país, com significativa reforma no Estado, sob argumentos como a necessidade de reconfigurar a administração pública, de modo a focalizar qualidade e resultados. A transferência do termo para a conjuntura das políticas públicas nacionais coaduna com as iniciativas de descentralização das ações do Estado, em decorrência da reforma da gestão pública, ou reforma gerencial do Estado brasileiro. Ou ainda, da chamada contrarreforma, como na perspectiva teórica adotada por Behring (2008). Cabe sublinhar que, a depender da abordagem teórica, o conceito de reforma se mostra desvinculado da ideia de uma reação burguesa para maximizar lucros, recrudescer a relação capital-trabalho e subtrair direitos sociais da classe trabalhadora.

Essa foi a segunda reforma brasileira mais significativa, com início nos anos 1995, implementada no primeiro governo de Fernando

Henrique Cardoso (1995-1998), sendo que o mentor foi o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Ela foi executada ao nível federal no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo papel principal era não só criar as diretrizes da reforma, mas, também, trabalhar pela implementação das mudanças no âmbito do Congresso Nacional.

Sob o discurso de atender as necessidades contemporâneas, as propostas visavam maior controle dos resultados, flexibilização gerencial e aumento da *accountability*. Para os mentores da reforma, um dos objetivos correspondia a eficiência no serviço público, por meio da aprovação de normas e leis que promoveriam práticas gerenciais na perspectiva de regulação por resultados. Nessa direção, um dos documentos emblemáticos desse período, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Câmara da Reforma do Estado, 1995), compreendia três dimensões.

A primeira era uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização estrutural do Estado por meio de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias e organizações sociais. A segunda correspondia a uma dimensão de gestão, delineada pela maior autonomia e pela adição de três novas formas de responsabilização dos gestores: administração por resultados, competição e o controle social. Já a terceira, constituía uma dimensão cultural que buscava uma mudança de mentalidade, em que a confiança na forma gerencial prevalecia sobre a forma burocrática.

O debate acerca dessas dimensões insere-se no processo de redefinição do próprio papel do Estado, de modo a se tornar "mínimo". Nesse sentido, a sociedade civil e sua participação na prestação de serviços de caráter público ganham mais destaque, em paralelo à

criação de novas instituições, como forma de flexibilização e como tentativa de desonerar a administração pública. Cabe ressaltar que, a despeito do argumento de Estado mínimo, segundo o discurso hegemônico busca sustentar como necessidade para este momento histórico do capitalismo, o Estado também é máximo, visto que ele não perdeu seu poder de controle e de coerção no processo reformista.

Sem perder de vista tal processo, Schneider e Nardi (2013) assinalam que “[...] estas reformas pautaram-se, inicialmente, no modelo administrativo puramente gerencial, com a lógica de mercado sendo transposta à gestão pública. O foco de atenção deste modelo são os contribuintes” (p.31). Ainda para os autores, o cenário, contudo, sinaliza um novo horizonte para a gestão pública, onde a responsabilização – termo que tem remetido ao conceito inglês de *accountability* – pode ser empregada tanto no sentido de referir-se ao dever da administração pública em prestar contas à sociedade, quanto no sentido do direito de os cidadãos controlarem as ações de seus governantes.

No que se refere ao conceito, Afonso (2009, 2009a, 2010, 2013) considera que não se pode restringir a *accountability* à noção de responsabilização. Assim, o autor sugere a inclusão do pilar da avaliação para a constituição de um modelo mais abrangente de *accountability*. Na literatura sobre o tema, o conceito pode aparecer como sinônimo de prestação de contas, de responsabilização e, ainda, como uma articulação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização. No caso brasileiro, é em meio a combinação heteróclita entre o contexto de redemocratização do país e a crescente busca por uma dita governança eficiente, que a expressão *accountability* espalhou-se no Brasil, não apenas na literatura da

administração pública e da ciência política, mas também, nas políticas públicas para a educação.

A lógica de governança eficiente se filia à racionalidade neoliberal e gerencial, em que o neoliberalismo “[...] tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados” (Dardot e Laval, 2016, p. 17). Ela imprime medidas concorrenciais, como alternativa à busca da eficiência e da eficácia na realização dos serviços públicos. Ademais, tal lógica está inscrita no discurso político-ideológico, que anunciava como argumento a necessidade de modernização, a fim de garantir uma pretensa qualidade no campo educacional, a qual está articulada à regulação por resultados.

Essa pretensa qualidade dos serviços seria a finalidade de Organismos Internacionais (OI), nomeadamente a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial (BM), realizarem avaliações externas com o intuito de assegurar determinado padrão de qualidade na educação básica (Schneider; Nardi, 2018). Tais agências recomendam a utilização de testes nacionais como mecanismo para introduzir ferramentas de *accountability* no setor educacional. Com foco nos resultados, o uso dessas avaliações tem servido para orientar decisões políticas e regular os serviços educacionais constituindo, nas últimas décadas, um meio fundamental de os governos implantarem uma cultura gerencial estrita e fiscalizadora (Afonso, 2001).

## Metodologia

O estudo tem por objetivo captar significações do conceito de *accountability* em publicações sobre o tema, identificadas com a perspectiva de regulação por resultados, datadas de 1990 a 2018



e constantes no Portal de Periódicos da Capes. Dispõe sobre uma amostra de trabalhos cobertos por um estudo bibliográfico mais amplo, que constitui desdobramento de uma pesquisa maior, na qual se investiga a respeito das políticas públicas de regulação por resultados e o governo democrático da educação básica.

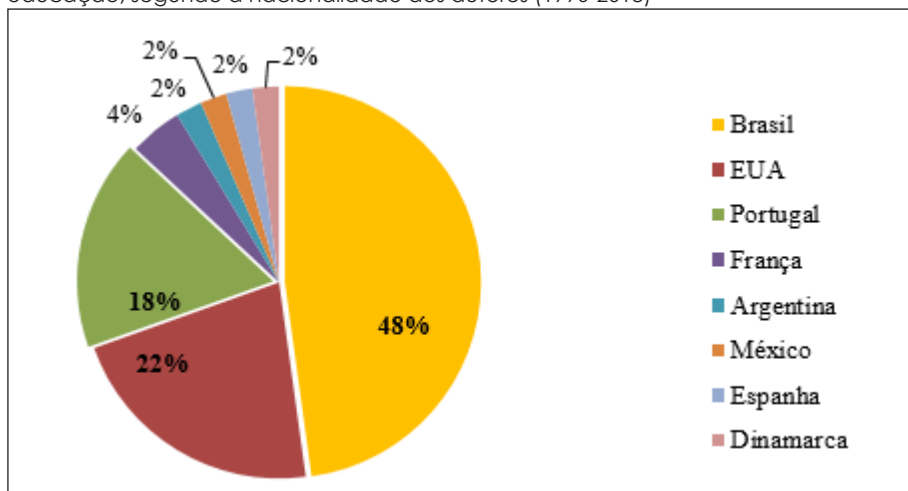
Como parte desse debate, interessa-nos apreender significações, estabelecendo conexões entre avaliação, prestação de contas e responsabilização, sem perder de vista o contexto de regulação por resultados. Para tanto, desenvolvemos um estudo bibliográfico, de abordagem qualitativa, pois, conforme Minayo (2002), esse tipo de abordagem “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (p.22). Ademais, pensando no conjunto de significações, entendemos esse exercício investigativo como parte de um esforço em resgatar criticamente o conhecimento já produzido sobre a temática. Dessa forma, segundo propõe Frigotto (2001), a trajetória de apropriação do conhecimento implica rupturas e, para tanto, algumas etapas. Entre elas, portanto, está a de resgate do conhecimento, “[...] que se expressa por ideias, conceitos, categorias que precisam ser revisitadas tanto no sentido de ruptura [...] quanto de superação, por inclusão – quando se trata de concepções, categorias, teorias [...]” (p.87).

## **Resultados e discussão**

O conjunto amostral representa 50% de um universo de quase uma centena de trabalhos mapeados no repositório Capes e também no Eric, até 2018, no enquadramento da perspectiva de regulação por resultados. É constituído por 46 artigos selecionados

mediante a aplicação associada dos descritores *accountability* e educação. A fim de captar as significações assumidas pelo conceito de *accountability*, levamos em conta o título, as palavras-chave e os resumos das produções, embora uma leitura flutuante dos trabalhos tenha sido necessária para identificarmos significações do conceito em distintas partes dos textos. Os 46 trabalhos da amostra foram agrupados em dois subconjuntos: de autores nacionais (47,8%) e de autores estrangeiros (52,2%). O Gráfico 1 ilustra esses agrupamentos por país de origem.

Figura 1.  
Percentual da produção científica relacionada aos descritores *accountability* e educação, segundo a nacionalidade dos autores (1990-2018)



Em termos do debate nacional, um dos enfoques da significação da *accountability* é a responsabilização de instituições, diretores e professores, em decorrência dos resultados das avaliações do rendimento escolar dos alunos. As avaliações se distanciam da ideia de repensar os processos pedagógicos, tendem, então, a reforçarem o sentido deletério de *accountability*, bem como, o de

um mecanismo regulatório inscrito na lógica de eficiência e eficácia, em consonância com os princípios neoliberais. Com base em Barroso (2003), entendemos regulação como o ato de coordenar, controlar e exercer influência no campo educativo, assim, as produções desse subconjunto nos permitem sinalizar que as avaliações em larga escala se articulam à responsabilização por resultados, de modo que professores e diretores escolares tornam-se os principais alvos dessa responsabilização.

Um eixo de análise encontrado neste subconjunto da produção nacional é o que aborda o trabalho docente, cujo termo consiste em uma das categorias frequentes no subconjunto examinado. Os artigos de Silva e Da Silva (2014), Amaro (2016) e Augusto (2013; 2015) são exemplos do debate que envolve a responsabilização dos sujeitos articulada à necessidade de controle sobre o trabalho docente.

Silva e Da Silva (2014) discutem trabalho docente a partir da temática de processos de *accountability* no Programa Educação Integral, implementado nas Escolas de Referência em Ensino Médio em Pernambuco. Os autores têm as contribuições de Freitas (2012) como uma de suas referências principais para fundamentar o debate acerca da *accountability* e seus efeitos sobre o trabalho docente. Nesse sentido, é possível destacar que as dimensões da avaliação e da responsabilização se sobressaem, de modo a caracterizar uma política de *accountability* que tende a intensificar o trabalho docente, criar competição entre os professores e as escolas, reforçar a perspectiva de meritocracia, além do risco de haver o estreitamento curricular e práticas fraudulentas a fim de garantir os resultados esperados.

Os autores ainda evidenciam que Pernambuco já possui, inclusive, bases normativas que dispõem sobre Bônus de Desempenho Educacional (BDE) e que este sistema de bonificação está integrado à

política de responsabilização. Conforme Silva e Da Silva (2014), “cada vez mais o modelo do *accountability* vem sendo aplicado à questão educacional, baseado em um processo de responsabilização do professor e da escola com referência à perspectiva da meritocracia, por meio de estratégias de bonificação por desempenho” (p.123). Ainda sobre o trabalho docente, os autores relacionam esse eixo de análise aos seguintes temas: precarização, intensificação, flexibilização, descentralização gerencial e sistemas avaliativos.

Amaro (2016) investigou os sentidos e os efeitos que os resultados das avaliações externas na educação básica têm provocado no desenvolvimento do trabalho docente, e focalizou a perspectiva de diretores escolares e professores. Embora consideremos esse artigo com o eixo de análise do trabalho docente, a discussão que o autor realiza envolve, em paralelo, as avaliações em larga escala. Ressalta que o protagonismo desses testes interfere no cotidiano escolar e confere novas feições ao trabalho docente. Para Amaro (2016), “esta centralidade na avaliação visa à ampliação do controle sobre as redes, sobre as escolas, sobre o trabalho docente e, em última instância, sobre os alunos para ajustá-los aos princípios reestruturadores de mercado” (p.1964).

O autor tece críticas à centralidade da avaliação, em vista do monitoramento do desempenho discente e dos sistemas educativos, do empobrecimento dos currículos, bem como, de sua homogeneização. Sublinha a tendência neotecnicista, os aspectos de controle, performatividade, intensificação do trabalho docente, cenários de responsabilização unilateral e o efeito da cultura da testagem, que produz reducionismo dos processos educativos e pedagógicos. Ainda sobre as críticas às avaliações em larga escala e seus efeitos sobre o trabalho docente, o autor também recorre às análises de Freitas (2012)

para assinalar que os princípios de responsabilização, privatização e meritocracia imprimem racionalização nas práticas escolares, além de padrões para garantir resultados.

Augusto (2013; 2015) reflete sobre as políticas de resultados na área educacional, com foco nas questões de responsabilização, trabalho docente e meritocracia. A significação da *accountability* nesses achados é notavelmente a da responsabilização dos professores e das escolas, corroborando a crítica à lógica de regulação por resultados. A autora considera que as avaliações externas possuem o viés tecnicista subjacente, por priorizarem a ênfase em produtos e resultados. No caso de Minas Gerais, seu recorte de análise, os usos que o governo do estado faz dos resultados das avaliações têm servido para instrumentalizar a ação política na promoção de mecanismos de premiação e de desempenhos considerados exitosos, além de sanções e punições, quando há fracassos. Conforme Augusto (2013),

A política de resultados de Minas Gerais é bem vista pelo Banco Mundial, que considera a medida de bônus de produtividade adotada como uma estratégia para melhorar a qualidade da educação. Segundo o relatório do Banco Mundial denominado *Achieving World-Class Education in Brazil: the next agenda*, publicado em novembro de 2011, o estado de Minas Gerais tem sido líder no *School-Based Management*, com as políticas que incentivam o desenvolvimento da gestão educacional, sendo uma delas a premiação pelo mérito (p.1274).

O destaque dado às políticas de premiação pelo mérito em documento do BM pode nos dar algum indício de que, a responsabilização, sendo uma das dimensões da *accountability*, situa-se na lógica de regulação por resultados. Assim, é preciso ter em conta que a agência é um organismo com interesses de classe bem específicos, de modo que, para garantir os interesses do capital, a

*accountability*, isto é, suas dimensões integrantes como, avaliação, prestação de contas e responsabilização, tendem a ser relacionadas a uma perspectiva individualizante. Tal perspectiva desresponsabiliza o Estado e atribui ao professor, ao diretor e à escola, a tarefa de adotar estratégias e práticas exitosas, capazes de garantir a qualidade da educação, segundo o discurso hegemônico propaga.

De modo a estabelecer um paralelo entre o debate do conceito de *accountability* e o discurso veiculado pelo BM, importa ressaltar que a agência publicou em 2007 um documento intitulado *What is School-Based Management (SBM)*, no qual a regulação educacional por resultados é articulada à governança, no sentido de que, o alinhamento entre esses conceitos leva a uma suposta solução para os problemas educacionais da sociedade contemporânea. Consoante o enaltecido no documento, a gestão baseada na escola – *School-Based Management* – compreende um programa de trabalho que emerge de algumas necessidades, tais como: definir um conceito de modo mais claro; revisar a evidência; apoiar avaliações de impacto em vários países; além de dar parecer (*feedback*) inicial às equipes sobre a elaboração de projetos educacionais (World Bank, 2007, p. 8). Para tanto, a agência entende que não podem faltar reformas na gestão e, em paralelo, avaliações de impacto contínuas.

Tal discurso, associado ao da qualidade, excelência na produção, flexibilização, entre outras medidas ligadas à ideia de modernização tecnológica, pertence aos aspectos da Nova Gestão Pública (NGP), cujo enfoque na administração pública visa tornar o serviço público mais ágil, eficiente e orientado para o cidadão. Shiroma (2018) ressalta que esse discurso foi amplamente difundido para justificar privatizações, encolhimento do espaço público e patrocinar a investida do privado em setores como a educação.

A busca por fortalecer consensos a respeito da educação oculta determinações econômicas aos educadores, gestores e ao grande público. A atuação da agência, portanto, se dá em articulação com o gerencialismo e é exemplo das investidas do setor privado, ademais, "ao empenhar-se no desenho de políticas mundializadas de educação, o BM atende à necessidade do capital internacional de ter à disposição, em diversas partes do globo, trabalhadores munidos das competências que necessita para sua reprodução ampliada" (Shiroma, 2018, p.89).

Pelas produções constituintes da amostra, no caso dessas que compõem um eixo de análise e que envolvem a responsabilização dos sujeitos articulada à necessidade de controle sobre o trabalho docente, o caráter deletério da *accountability* é vinculado a alguns pontos, tais como: o debate sobre qualidade da educação pública; ênfase nas avaliações em larga escala; redefinições do Estado e ao seu papel de avaliador; desdobramentos da Nova Gestão Pública e do gerencialismo e, ainda, à cultura de auditoria que se estabelece no campo educacional em um contexto em que responsabilização, meritocracia e privatização vêm sendo reforçadas. De acordo com Freitas (2012, grifo do autor), um tecnicismo que se apresenta, atualmente, "sob a forma de uma 'teoria da responsabilização', meritocrática e gerencialista" (p.383).

Por outro lado, em produções nacionais como as de Firpo, Pieri e Souza (2017), Oshiro, Scorzafave e Dorigan (2015), e Brooke (2006), responsabilização e prestação de contas se mesclam para compor o conceito de *accountability*, de modo que os autores assumem posicionamentos favoráveis à responsabilização por resultados. Esses artigos tendem a se distanciar de uma perspectiva de desvelamento, de uma crítica mais incisiva e incidente sobre o Estado, e até mesmo

sobre configurações contemporâneas do modo de produção. O fato de os dois primeiros artigos terem sido publicados em periódicos da área da economia pode nos oferecer indícios, juntamente com o conteúdo dos textos em tela, para sublinhar que a qualidade da educação defendida nesses escritos está relacionada às questões de desempenho dos alunos e de bonificação dos professores, como estratégia de melhoria dessa qualidade.

Firpo, Pieri e Souza (2017) versam sobre a relação entre informação, responsabilização eleitoral e escolar e qualidade da educação, em um estudo cujo objetivo é o de investigar como a publicação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) afetou a relação entre melhoria da qualidade escolar e a probabilidade de reeleição de prefeitos municipais. Importa frisar que, logo no início do texto, os autores afirmam que “sistemas de responsabilização escolar que estabelecem a adoção de incentivos para professores e gestores geralmente impactam positivamente o desempenho dos alunos” (Firpo; Pieri; Souza, 2017, p. 1). Ademais, contam com algumas produções do economista Eric Hanushek – que, além de professor da Universidade de Stanford, é um notável intelectual nos documentos do Banco Mundial – para fundamentar o discurso de que benéfico é implementar sistemas de responsabilização escolar a fim de estabelecer objetivos de aprendizagem e diminuir a incerteza acerca da qualidade da escola pública (IPEA, 2013). Contudo, um dos aspectos que se oculta do texto, neste caso, é para quem isto é benéfico, bem como, a que interesses isso se vincula.

Oshiro, Scorzafave e Dorigan (2015) seguem a tendência de um discurso que situa as políticas de bonificação como mecanismo principal para induzir a melhoria da qualidade da educação e para um desempenho satisfatório dos estudantes brasileiros em exames



como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa). Tais políticas são consideradas necessárias, assim como um quadro de reformas no sistema educacional do país. Na perspectiva dos autores e, em consonância com o discurso hegemônico, para o desafio de melhorar a qualidade, torna-se necessário os mecanismos de responsabilização, entre os quais figuram:

A divulgação pública dos resultados dos exames mais recentes funciona como uma forma de responsabilizar as escolas e seus funcionários pelo desempenho dos alunos e, desta forma, criar incentivos para melhoria. O conhecimento público das notas pode gerar pressão por parte dos pais e da comunidade como um todo sobre as instituições com piores resultados. Também pode haver premiações ou punições condicionadas ao desempenho em exames (Oshiro; Scorzafave; Dorigan, 2015, p. 214).

A defesa de modalidades de responsabilização com enfoque em professores e diretores segue no artigo de Brooke (2006). Seu posicionamento favorável em torno de uma *accountability* com significado de responsabilização por resultados resgata aspectos do contexto da década de 1980, período em que na Inglaterra e nos Estados Unidos passou a ser implementada a chamada nova política de responsabilização para induzir melhorias nos resultados escolares. Ao comparar condições para a implementação dessa política entre os países mencionados e o Brasil, Brooke (2006) assinala que, “[...] parece que falta aqui tanto a disseminação ampla de informações comparativas sobre o desempenho das escolas quanto a mobilização política em favor de mudanças” (p.399). Seu argumento acerca de o porquê a política de responsabilização ainda não ser um elemento central dos sistemas de gestão educacional nos estados brasileiros

também refere a resistência do magistério em relação a esta política de *accountability*.

Sobre as significações da *accountability* na produção científica internacional, percebemos o tom favorável à responsabilização por resultados em cerca de um quarto dos trabalhos de autores estrangeiros da nossa amostra, em sua maioria norte-americanos. A defesa da prestação de contas também tende a ser associada à lógica de produção de resultados. Assim, podemos assinalar o apelo à melhoria escolar/educacional como sinônimo de *preocupação* com qualidade. Como exemplo desse discurso, o artigo de Darling-Hammond, Wilhoit, Pittenger (2014) aborda a recomendação de um tipo de *accountability* que se concentra na aprendizagem significativa, a ponto de preparar os alunos para os estudos universitários e, igualmente, para suas carreiras profissionais.

Encontramos confluência da relação entre *accountability* e aprendizagem significativa no trabalho de Conley (2015), que se baseia em estudos que sustentam a necessidade de mudança nos modelos de avaliação educacional, tendo em vista promover e avaliar uma aprendizagem que possibilite o sucesso na universidade e na carreira profissional. David Conley é professor emérito de política educacional e liderança na faculdade de educação da Universidade de Oregon, nos EUA. É citado como líder no pensamento estadunidense em diversas áreas, entre as quais constam sistemas de avaliação e novos modelos de *accountability* educacional. Ademais, é considerado um expoente na área da preparação universitária e profissional, termo definido pelo autor em questão e popularizado no início dos anos 2000.

Ressaltamos seu perfil na medida em que ele representa um intelectual defensor de uma significação de *accountability* que se aproxima da perspectiva de regulação por resultados. A ideia de

uma *meaningful learning* – aprendizagem significativa – é vinculada à necessidade de se organizar novos sistemas de avaliação e, conseqüentemente, de *accountability*. Nas palavras do autor:

Formuladores de políticas e, progressivamente, educadores, pais e outros na comunidade em geral usam informações bastante limitadas que estes testes fornecem para tomar uma ampla gama de decisões e ter inferências importantes, algumas apropriadas e algumas não, sobre desempenho e progresso acadêmico individual e em geral, assim como, eficácia de escolas individuais e do sistema escolar público como um todo (Conley, 2015, p. 3).

As ideias de Conley (2015) denotam sintonia com ideias de acepção neoliberal, como as analisadas por Dardot e Laval (2016). Sobre a crítica dos autores acerca do neoliberalismo, “o problema da economia não é, pois, o do equilíbrio geral. É saber como os indivíduos vão poder tirar o melhor partido da informação fragmentária de que dispõem”, pois, nessa ótica, “todo o indivíduo tem algo de empreendedorístico dentro dele” (Dardot e Laval, 2016, pp.144-5). Nessa direção, podemos inferir que o tom de significação de *accountability* adotado pelo referido autor tem a ver com sua própria trajetória profissional, pois foi fundador do *Educational Policy Improvement Center* (EPIC), sendo CEO (*Chief Executive Officer* – diretor executivo) da empresa por 12 anos. Ele é também fundador e presidente da Edlimage, uma empresa de consultoria de estratégia educacional (Conley, 2014).

Em suma, as dimensões de avaliação, prestação de contas e responsabilização são problematizadas a partir de diversas perspectivas teóricas, articulam-se a vários eixos de análise e o tom com que o conceito de *accountability* é situado no debate se

alterna entre o deletério e o benéfico. Em termos dos artigos norte-americanos da amostra, captamos uma abordagem do conceito que busca aparentar neutralidade, porém, com um posicionamento favorável em torno da *accountability*, chamando a atenção para a necessidade de *melhorar* a educação. Tal aspecto, contudo, tende a se restringir aos resultados obtidos em avaliações como sinônimo de qualidade educacional.

## Considerações finais

Um dos aspectos a ressaltar do nosso material empírico é que a significação prevalecente do conceito de *accountability* é a da responsabilização, embora tenhamos detectado dois ângulos de leitura e análise do fenômeno. Conforme a crítica de parte das produções, a responsabilização recai sobre professores, diretores e escolas, como se as instituições fossem as únicas responsáveis pelos maus resultados nas avaliações em larga escala. A elas fica dedicada a tarefa de adotar novas estratégias e práticas exitosas, a fim de garantir melhores índices como sinal de aumento de qualidade.

Salientamos que a assunção de dispositivos de *accountability* na educação está diretamente relacionada com desdobramentos nas concepções de Estado e com o papel que assume em cada contexto histórico. Pautados nos princípios do Estado Moderno, em suas feições contemporâneas, vemos reforçada a ideia de que o desenho da atual política de regulação da educação segue assentada e tendendo a reforçar a lógica de produção de resultados, como sinônimo de qualidade educacional. O uso das avaliações externas como mecanismo para modernizar a educação se alia à perspectiva de uma regulação que coaduna com significações de *accountability* amplamente difundidas no setor educacional.

O estudo da amostra nos levou a algumas generalizações. Uma delas é que o tema da *accountability* está mergulhado numa teia conceitual, cujos arranjos são orquestrados por preceitos neoliberais. As produções tendem a uma análise, tanto das políticas de avaliação educacional, como da associação delas com dispositivos de *accountability*. Predomina, pois, a significação de uma vertente conceitual para a *accountability*, que é a da responsabilização, desconsiderando-se as múltiplas dimensões do conceito, consoante assinalam alguns estudiosos sobre o tema.

Essa responsabilização é, sem dúvida, unilateral e desfoca, por exemplo, o papel do Estado. Por outro lado, com base nos princípios neoliberais de eficiência e eficácia, o reforço à meritocracia cresce e com a ascendência de ideias neoconservadoras, cresce, em paralelo, a ideia de ampliar o controle sobre o trabalho docente. Para isso, outros sujeitos, além do Estado, tomam para si a tarefa de dispor de estratégias para solucionar os problemas da educação pública, algo que corrobora o avanço da lógica do setor privado sobre o setor público.

O sentido deletério da *accountability* ainda nos oferece indícios dos seus efeitos no campo educacional, como a necessidade de controle sobre o trabalho docente, o estreitamento/empobrecimento e homogeneização dos currículos, a cultura da testagem, incentivos monetários/bonificação como política de valorização dos professores, e o realce a uma tendência neotecnicista e de performatividade. Cabe assinalar que nem sempre esses efeitos são levados em conta, pois, ao focalizar o discurso hegemônico, é possível compreendermos que o discurso da qualidade é tido como um desafio à educação pública e, por isso, vale a modernização e as reformas, consoante a perspectiva do capital.

Por outro lado, um conjunto de produções, de autores nacionais e de estrangeiros, embora com menor recorrência, aborda significações de *accountability* com tom favorável à responsabilização de professores, diretores e escolas e em favor de mudanças no sistema de avaliação, a fim de seguir e ampliar a implementação de políticas de *accountability*. Esse tom favorável que situa a *accountability* quase como um conceito neutro no campo das políticas educacionais tende a endossar o discurso hegemônico, devido aos argumentos que encontramos nos textos. Nesse caso, a *accountability* tende a ser significada consoante a lógica mercantil, em que os sujeitos é que são, em última instância, os únicos responsáveis, seja pelo seu sucesso, seja pelo seu fracasso, em uma sociedade em que as desigualdades sociais se aprofundam.

Afora a pretensa neutralidade que se deslinda a partir de uma perspectiva constituinte das significações do conceito, cabe, enfim, assinalar elementos como qualidade, regulação educacional por resultados, relação público-privado e a própria relação entre Estado e Sociedade Civil e entre Estado e organismos internacionais. Estes, como outros elementos, consistem em substrato para a continuidade das investigações relativas à *accountability* no campo da política educacional. Até porque em contexto no qual a lógica de produção de resultados está em ascendência, o interesse investigativo em desvelar o que os discursos e racionalidades encobrem se reafirma e se caracteriza como um exercício de resistência com base em uma perspectiva contra-hegemônica.

## Referências

- Afonso, A. J. (2001). Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, 22(75), 15-32. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200003>
- Afonso, A. J. (2009). *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. Cortez.
- Afonso, A. J. (2009a). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona da Educação*, 13(13), 13-29. <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545>
- Afonso, A. J. (2010). Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. Em *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação* (pp.147-170). Cortez.
- Afonso, A. J. (2013). Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, 18(53), 267-490. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782013000200002>
- Amaro, I. (2016). As políticas de avaliação em larga escala e trabalho docente: dos discursos eficientistas aos caminhos contrarregulatórios. *RIAAE*, 11(4), 1960-1978. <https://doi.org/10.21723/riaee.v11.n4.7155>
- Augusto, M. H. (2013). Os últimos dez anos de governo em Minas Gerais: a política de resultados e o trabalho docente. *Educação e Sociedade*, 34(125), 1269-1285. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000400013>

- Augusto, M. H. (2015). A valorização dos professores da educação básica e as políticas de responsabilização: o que há de novo no Plano Nacional de Educação? *Cad. Cedes*, 35(97), 535-552. <https://doi.org/10.1590/CC0101-32622015150377>
- Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas públicas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: Barroso, J. (org). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp.19-48). Edições Asa.
- Behring, E. R. (2008). *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 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>
- Câmara da Reforma do Estado. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Conley, D. (2015). A new era for educational assessment. *Education Policy Analysis Archives*, 23(8), 2-41. <https://doi.org/10.14507/epaa.v23.1983>
- Dardot, P.; y Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução Mariana Echalar. Boitempo.
- Darling-Hammond, L.; Wilhoit, G. y Pittenger, L. (2004). Accountability for college and career readiness: developing a new paradigm. *Education Policy Analysis Archives*, 22(86). <https://doi.org/10.14507/epaa.v22n86.2014>
- Firpo, S.; Pieri, R. y Souza, A. P. (2017). Electoral impacts of uncovering public school quality: evidence from brazilian municipalities. *Economia*, 18, 1-17. <https://doi.org/10.1016/j.econ.2016.07.003>



- Freitas, L. C. (2012). Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade*, 33(119), 379-404. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200004>
- Frigotto, G. (2001). O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. *Metodologia da pesquisa educacional*. Cortez.
- Hanushek, E. (2013).. O futuro do Brasil depende de bons professores e de alunos competitivos. (Entrevista), *IPEA Desafios do desenvolvimento*, 10(77), 14-19. [https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/desafios077\\_completa.pdf](https://wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/desafios077_completa.pdf)
- Minayo, M. C. S. (2002). *Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Vozes.
- Oshiro, C. H.; y Scorzafave, L. G. y Dorigan, T. A. (2015). Impacto sobre o desempenho escolar do pagamento de bônus aos docentes do ensino fundamental do estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Economia*, 69(2), 213-249. <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20150010>
- Schneider, M. P. y Nardi, E. L. (2013). O Potencial do IDEB como estratégia de *accountability* da qualidade da educação básica. *RBPAE*, 29(1), 27-44. <https://doi.org/10.21573/vol29n12013.42819>
- Schneider, M. P.; y Nardi, E. L. (2018). O IDEB e as prioridades no planejamento educacional: ações para qual qualidade? *Revista de Educação*, 23(1), 54-64. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v-23n1a3933>
- Shiroma, E. O. (2018). Gerencialismo e formação de professores nas agendas das Organizações Multilaterais. *Momento: diálogos em educação*, 27(2), 88-106. <https://doi.org/10.14295/momento.v27i2.8093>

Silva, K. N. P.; y Da Silva, J. A. A. (2014). *Accountability* e intensificação do trabalho docente no Ensino Médio Integral de Pernambuco. *Práxis Educativa*, 9(1), 117-140. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.9i1.0006>

World Bank (2007). *School-based management IQ & A for the web/ knowledge nugget*. [http://web.worldbank.org/archive/web-site002381/WEB/PDF/SBMQ\\_AF.PDF](http://web.worldbank.org/archive/web-site002381/WEB/PDF/SBMQ_AF.PDF)

## CAPÍTULO 22

---

# LA POLÍTICA NACIONAL SOBRE LIBROS DE TEXTO EN BRASIL: ¿DEMOCRATIZACIÓN O LA IMPOSICIÓN DE UN ESTÁNDAR EN EL PROCESO DE ENSEÑANZA?

Carina Copatti

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Brasil

### Introducción

¿Estamos, en Brasil, caminando en una perspectiva democrática en los libros didácticos o a un escenario de estandarización? Esa cuestión es discutida tomando como campo de investigación el escenario que se dibuja en el país posteriormente a la promulgación de la Constitución Federal de 1988, después del período de la Dictadura Militar. En 1985 se instituyó el Programa Nacional de Libros Didácticos (PNLD), y con la expansión del PNLD ocurrió un proceso de democratización de los libros. Sin embargo, en la actualidad hay muchos desafíos con relación a los nuevos procesos de construcción de convocatorias y reglamentos para la creación y utilización de los materiales didácticos escolares.

Entonces, el objetivo de este texto es analizar elementos presentes en esta política de los libros didácticos para comprender si efectivamente constituyen una posibilidad para la democratización del conocimiento en los procesos de enseñanza o se hace la estandarización de los procesos educativos a partir de materiales

prefabricados. La pregunta de investigación tiene como objetivo responder: ¿en qué medida el PNLD ha sido un camino hacia la democratización del conocimiento o se ha limitado a un proceso pragmático de transmisión y estandarización en la educación escolar?

Los documentos de las políticas públicas educacionales desde la redemocratización de país vienen contemplando el presupuesto democrático y producen avances, pero también desafíos. En ese sentido, se resalta que las deliberaciones tienen relación con los procesos elaborados y objetivados por grupos que están en el poder, y por procesos que son legitimados en forma de documentos. Hay avances en el rumbo de la democratización, pero en los últimos años se ha observado una mayor influencia de los grupos editoriales privados y la estandarización de los libros de texto al Base Nacional Común Curricular (BNCC).

## **Metodología**

El camino metodológico involucro la interacción entre investigación bibliográfica y documental, a partir del análisis de la política educacional nacional, centrada en los documentos del Programa Nacional del Libro Didáctico (PNLD, 1985). El análisis de documentos en contacto con referencias teóricas del área de la educación comprende que la organización de este escrito se hace más complejo por el diálogo entre los aspectos democráticos y los desafíos actuales de defensa de autonomía delante de los procesos de planificación.

## Resultados y discusión

Después del prolongado período de Dictadura Militar impuesta en Brasil desde 1964, tuvo inicio con la construcción y aprobación de la Constitución Federal de 1988, un proceso de redemocratización, a partir de 1985, con la posibilidad de delinear políticas públicas educacionales en una perspectiva ciudadana y la construcción de una sociedad democrática. En el preámbulo de él referido documento de la Constitución Federal de 1988 es insertada la idea de:

[...] instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil (Preámbulo).

Fue con base en este documento que las políticas públicas de educación comenzaron a ser pensadas en el contexto democrático instaurado en el país. En 1996, fue publicada la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, LDB n° 9394/96, componiendo las deliberaciones al respecto de la educación, tomada como bien público, de derecho de todos y como deber del Estado. Entonces, la educación básica en su carácter público tendría, a partir de este momento, como incumbencia, una serie de presupuestos, los cuales fueron insertados en este documento, más específicamente al hacer referencia a los Principios y Fines de la Educación Nacional. La igualdad, la libertad, la coexistencia, la solidaridad, la valorización,

la democracia y el pluralismo son textualizados como principios constitutivos de los recursos a la ciudadanía.

Hay, después de estos, otros documentos y decisiones que contribuyeran con los avances en la democratización del acceso a la educación pública y, también, para la formación de profesores en cursos de educación superior. Las décadas siguientes traen muchos avances en este sentido y también en los investimentos en materiales didácticos para las escuelas de carácter público. En el complejo documental hay un empeño en referir y cualificar la posibilidad de democratización de acceso al conocimiento y a los materiales necesarios a la formación escolar. Pero, hay que tener claro que, a pesar de avances, existen muchos desafíos para la educación en el país y también para la efectividad de las políticas educacionales y las políticas de los libros didácticos. Entonces, es necesario considerar que cuando la formación docente ocurre de forma que los presupuestos democráticos y la ciudadanía no sean profundizados y debatidos en sus significaciones, puede permanecer un modo de percibir la educación apenas con la finalidad de “transmitir” contenidos, de reproducir ciertos valores, sin que se avance hacia la dimensión participativa, consciente, dialógica y crítica que se pretende en un país que se formó con muchas fragilidades y que, en la actualidad, avanza sus leyes en una perspectiva democrática.

Por lo tanto, pensar la educación escolar en el contexto de un país con la diversidad y extensión de Brasil, y debatir la presencia de los libros didácticos disponibles para eso constituyó una necesidad, porque hay avances y hay desafíos presentes en las propuestas de estos materiales. También en las decisiones que dicen respecto a las acciones del Estado y a la participación del capital privado, o sea, de las editoras nacionales o internacionales.

## **El programa nacional del libro didáctico (PNLD), la democratización del conocimiento y la perspectiva de la estandarización a través de los libros didácticos**

En 1985 es configurada formalmente la Política Nacional Del Libro Didáctico, a partir del Programa Nacional del Libro Didáctico (PNLD), este que desde 2017 ha sido denominado Programa Nacional del Libro y del Material Didáctico. Sin embargo, el inicio de esta política pública tiene más de ochenta años desde el comienzo de los primeros movimientos de producir y distribuir libros didácticos para las escuelas. Pero, el carácter democrático a todos los estudiantes se empieza solamente de los años de 1980 adelante (Edital de Convocação N°03, 2019a).

El PNLD es tomado como referencia en el estudio propuesto por referirse a un conjunto de medidas que remeten complejidad creciente de la producción de libros didácticos destinados a las escuelas públicas de Brasil y que, desde la década de 1990 gana un carácter más cualificado en el proceso de evaluación de las colecciones didácticas a partir de la evaluación pedagógica, iniciada en el año de 1996 (Edital de Convocação N°03, 2019a).

El movimiento de expansión de la política del libro didáctico atraviesa el período de redemocratización del país y se constituye, en las últimas décadas, como un programa complejo, cuyos materiales destinados a las escuelas contemplan aspectos de la democratización del acceso al conocimiento y considera la perspectiva ciudadana en sus definiciones generales (Copatti, 2019). Frente a esto es importante la comprensión de las consecuencias de la implementación de esa política y que lleva en consideración la influencia de estos materiales en los contextos de educación pública escolar y de constituir uno

de los materiales que llega directamente a la población, siendo que circula solamente entre profesores y estudiantes.

Así, es importante indicar que los materiales escolares constituyen, según Callai (2016), uno de los únicos materiales didácticos accesibles a los estudiantes brasileños y posibles de otorgar acceso de la mayoría de las familias. Tonini, Claudino Nunes y Souto González (2017) dicen que el libro didáctico es el recurso más utilizado en el aula en diferentes países e indican que las continuidades observadas en los países analizados se refieren a las normas y decisiones de las nuevas políticas educativas impuestas para el contenido directo y la edición de los libros. Eso es presente en la realidad brasileña actual. Pero, es importante considerar los cambios en el PNLD al largo de su existencia.

O PNLD, en su implementación en 1985, paso a ser controlado por la Fundación de Asistencia al Estudiante, que realizaría la compra y distribución de libros didácticos con recursos federales. Sin embargo, la producción de materiales quedaría a cargo de la iniciativa privada. Este ha sido uno de los aspectos que remeten a la relación entre democratización del acceso al conocimiento a través del libro didáctico y el proceso de producción restringido al capital privado y, en ese sentido, a un selecto grupo de editoras.

Más allá de la relación con los grupos editoriales hay otros avances en esta política pues otras decisiones inherentes a los despliegues de la política nacional del libro, iniciada en 1985, se refiere a la reutilización de los libros por otros grupos subsiguientes, o sea, la distribución de libros no consumibles, siendo su elección realizada por los profesores de las escuelas en que estos serían utilizados, lo que amplió la posibilidad de que los profesores puedan conocer mejor las propuestas y tomar decisiones más democráticas sobre cuales colecciones optar. Ocurrió, del mismo modo, la especificación del



proceso técnico de control de la cualidad de los libros didácticos, la evaluación de estos materiales y la organización de bancos de libros didácticos a ser distribuidos conforme necesidad de las instituciones escolares públicas.

En 1994 se articularon los criterios para evaluación del libro didáctico por el Ministerio de la Educación (MEC), ampliándose, así, los criterios para evaluación y cualificación de los libros didácticos. En 1996 tuvo inicio la evaluación pedagógica de los libros didácticos, que resultó en una mayor cualificación de estos recursos (Lei nº 9.394, 1996). Así, grupos de profesores de la educación superior y, posteriormente, también de la educación básica, pasaron a componer los equipos de evaluación de las colecciones de libros didácticos. La democratización del proceso trajo nuevos significados en la medida en que los sujetos que utilizan estos materiales tendrán también representación en el proceso de evaluación de los materiales.

Más allá de la evaluación de las colecciones de libros didácticos fue ofrecido a las escuelas y sus profesores, a partir de 1997, la Guía de Libros Didácticos conteniendo el resultado de la evaluación de estos materiales destinados a la enseñanza fundamental. La Guía, a pesar de existir desde 1997, en formato impreso y posteriormente disponible en la internet, en muchas escuelas continúa desconocido por los profesores.

Se entiende que los documentos resultantes de las políticas educacionales y las orientaciones que deberían llegar a los profesores, no siempre llegan por una serie de dificultades en esa interlocución, que van desde las fallas de comunicación entre el MEC y las instituciones escolares, el no conocimiento por parte de los profesores de este recurso como facilitador de la elección de los materiales, o, incluso, por la presencia de grupos editoriales en los contextos escolares,

induciendo la elección de sus colecciones didácticas a través de la propaganda en las escuelas, o que no es permitido por lo gobernó, pero ocurre en muchas instituciones escolares. Eso contribuye para que, en muchas escuelas, la elección de los materiales sea realizada aún antes de que llegue la Guía del Libro Didáctico para que tengan acceso, manteniendo un proceso cuestionable en cuanto a la democratización de la elección de las colecciones, y frágil no sentido de percibirse, de hecho, los profesores están consiguiendo acceder a informaciones sobre todas las colecciones y sus propuestas (Lei nº 9.394, 1996). Con relación a esto Castro (1996) afirma que:

[...] o processo de gasto do programa foi movido, de um lado, pelos interesses dos dirigentes governamentais no afã de dar atendimento às demandas de sua clientela política que permitisse a ampliação de suas bases de apoio, e, por outro, pelos interesses de um ramo da indústria livreira nacional em aumentar sua acumulação de capital. Se existiu, em algum momento, a intenção de atender às necessidades educacionais dos alunos do ensino fundamental, essa esteve subordinada aos interesses citados (p.63).

Así, por un lado, se amplió la posibilidad de acceso a los libros didácticos evaluados por comisiones de profesores y técnicos con formación en las más distintas áreas de lo conocimiento. Pero, se amplió, también, el carácter mercadológico de los libros escolares. A partir del año 2000 y en los años siguientes, nuevos avances ocurrieron con la expansión del PNLD, eso porque pasó a distribuir diccionarios, libros en braille, Atlas Geográfico y brindar la atención al Enseñanza Media. Aunque, ocurrió la creación del Programa Nacional del Libro Didáctico para la Alfabetización de Jóvenes y Adultos (PNLA).

Más allá de la producción y distribución de estos recursos a todos los niveles de la educación básica brasileña, esa política dio

mayor visibilidad a la diversidad y a los distintos contextos en que viven los brasileños que están dentro en las escuelas públicas. Eso ocurre, por ejemplo, en el contenido abordado por los libros didácticos, los cuales, a partir de la constitución ciudadana y democrática del país, pasó a llevar en cuenta un conjunto en la diversidad, sean ellas sociales, económicas, culturales, étnicas, e, incluso, las diversidades de género, de constitución familiar, la visibilidad de sujetos portadores de distintos tipos de deficiencias, de entre otros aspectos que, desde la década de 1990 pasaron a componer, mesmo que en muchas colecciones de modo poco expresivo, una intención de atender a las distintas realidades del país y la diversidad de sujetos que componen Brasil.

A pesar de no conseguir contemplar de manera profundizada todos los aspectos de la diversidad brasileña en sus múltiples particularidades, lo que se percibió fue un aumento significativo de espacios para abordar la diversidad y tejer posibilidades de dialogar sobre otros temas anteriormente invisibilizados (Copatti, 2019). Las propuestas de libros didácticos tienen en cuenta un conjunto de aspectos establecidos en la convocatoria publicada por el Fondo Nacional del Desarrollo de la Educación (FNDE), en consonancia con la legislación vigente y las ramificaciones del Programa Nacional del Libro Didáctico. Sin embargo, a pesar del cuidado en considerar a legislación, muchas editoras adecuan mínimamente sus colecciones didácticas a la convocatoria, solamente lo suficiente para que no sean reprobadas en los procesos evaluativos, el ejemplo que es señalado en determinados contenidos geográficos analizados por Corrêa y Meirelles (2019). Eso abre caminos para que muchas colecciones didácticas no profundizan debates referentes a determinados temas sociales y políticos. Sin esto, la democratización de los materiales no considera las diversidades y mantiene una perspectiva fragmentada de formación. Así, es garantido el acceso democrático al libro

didáctico, pero no hay garantías de su calidad y compromiso con la justicia social de modo más efectivo y profundizado.

Otra situación presente en el contexto del PNLD se refiere a la producción de libros didácticos con la participación solamente de empresas editoriales privadas y en número reducido; esto, consecuentemente, ha limitado la producción de obras destinadas a la diversidad que es inherente a los estudiantes de las escuelas públicas del país. Eso, pues, la existencia de un número restringido de editoras participantes del proceso de evaluación mantiene en el mercado, y especialmente en el contexto de la adquisición de libros por parte del Estado, un conjunto pequeño de colecciones didácticas destinadas a atender los alumnos de las escuelas públicas localizadas en los 26 estados y en el Distrito Federal, que componen las unidades federativas del país.

Sobre esto, los datos disponibles pela agencia española - Asociación Nacional de los Editores de Libros y Materiales de Enseñanza (ANELE) muestran la presencia del capital privado en la producción de estos materiales:

El Grupo Anaya y el Grupo Santillana – se disputan el consumo mayoritario y controlan casi el 50% de la producción total. Produciéndose, un proceso creciente de concentración e internacionalización de la oferta en menos y más potentes grupos empresariales. En los últimos 25 años se han ido reducido a menos de la mitad las empresas que operaban en este sector de la industria cultural (p. 1).

Aunque, de acuerdo con otros datos disponibles en las publicaciones de la Asociación Nacional de los Editores de Libros e Materiales de Enseñanza (ANELE):

Los diez mayores grupos editoriales del mundo, entre seis y ocho son empresas europeas. La mayoría de ellos publican materiales educativos y, algunos de ellos, como Pearson (Reino Unido, la más grande del mundo), Hachette (Francia) y Planeta (España), al tiempo que participan en otros campos editoriales, tienen también una presencia importante en el sector de libros de texto (p. 2).

En ese contexto ocurre lo que es señalado por Bairro (2018), en el contexto del Brasil y con relación a las disputas que ocurren en la producción y selección de estos materiales para la enseñanza:

Los resultados señalan una tendencia -la cual acompaña el aumento de las inversiones del Estado brasileiro en la política pública del PNLD de la concentración de la obtención de las convocatorias del PNLD en el período por un pequeño número de empresas. Empresas estas concentradas a formar un conglomerado educacional. [...] Aunque se identifiquen, fuera del programa, en cuanto empresas distintas, aparecen sobre el patrocinio del conglomerado en el programa de libros brasileiro. (p. 7).

Estas ideas son complementadas por Gonçalves (2017) al afirmar que la implementación de una política favorable al mercado editorial implicó la presencia del Estado como comprador de libros y, por tanto, el agente más importante para garantizar la rentabilidad de las empresas. Así, el Estado, además de otorgar subvenciones, ventajas fiscales y financieras a las empresas, necesita convertirse en el principal cliente de las editoriales nacionales.

Ese proceso limita también las opciones didácticas que, muchas veces, no son portadoras de la diversidad étnica, social y cultural del país, constituido por un territorio extenso y por una multiplicidad de contextos que se diferencian en los más distintos espacios, desde el norte

hasta el sur del país. Estas poblaciones necesitan de una educación que, además de otros contextos, abarque los aspectos que envuelven también la realidad próxima y las vivencias de los locales en la relación con los contenidos presentados.

Las propuestas didácticas limitadas a un modelo predefinido, que se adecua a todo el territorio nacional, son ofrecidas a las escuelas después de la aprobación en proceso de evaluación realizado por el MEC. Así, las propuestas aprobadas de cada editora (a veces más de una colección de un mismo grupo editorial) pasan a disputar la elección de los profesores y, por tanto, espacio en el mercado de consumo. En la evaluación del año de 2020 fueron aprobados para los años finales de la enseñanza fundamental (6º hasta 9º año) solamente 12 colecciones de libros didácticos para la enseñanza de la geografía en todas las escuelas públicas del país indexadas en el PNLD.

Frente de ese desafío, Höfling (2000), llama la atención a la situación evidenciada por los grupos editoriales, estos que, en la arena de decisión y definición de la política pública para el libro didáctico, pueden comprometer la naturaleza y la propia conceptualización de una política social con contornos más democratizantes. Eso porque el documento y su concreción se realiza en el contexto escolar muchas veces cómo currículo. Pero, es necesario considerar que hay investimentos significativos en la evaluación de las colecciones de libros didácticos y que ellas necesitan siempre ser perfeccionadas. Aunque, es importante la atención a la diversidad y la perspectiva ciudadana como condicionantes de un movimiento que contribuya, efectivamente, a las mejoras de la sociedad y avances en la democracia. En este contexto, la democratización de conocimientos con la debida calidad objetiva ir más allá de su papel de abarcar un conjunto de conocimientos que vienen siendo históricamente

construido, avanzando el cuidado con las distintas poblaciones y sus modos de vida.

Solamente en el año de 2020, de acuerdo con datos del FNDE, fueron invertidos en los años finales de la educación fundamental un total de R\$ 696.671.408,86 reales en la adquisición de colecciones de libros didácticos, contemplando alumnos del 6° al 9° año de la educación fundamental, y más valores de reposición de ejemplares para la educación media y los años iniciales de la enseñanza. Entonces, solamente en lo año de 2020 fueran invertidos en la adquisición de libros didácticos el valor de R\$ 1.390.201.035,55 reales, con un total de ejemplares de 172.571.931 atendiendo 123.342 escuelas y 32.010.093 alumnos desde la enseñanza de los años iniciales hasta la enseñanza media y los alumnos de las turmas de educación de jóvenes y adultos. Los datos permiten establecer relaciones entre la organización de la política del PNLD y la perspectiva democrática del acceso a los materiales didácticos porque expresan la amplitud del conjunto de escuelas, alumnos, obras y valores invertidos para la adquisición y distribución a los estudiantes de todo el país. Así, hay un movimiento que busca la democratización del acceso a un conocimiento construido históricamente y reconocido como necesario de ser transmitido.

Según Savater (2012), la educación es un proceso de socialización de aquí lo que la humanidad ha construido a lo largo del tiempo, presentando a los estudiantes o que fue producido, y en este sentido la educación transmite porque quiere conservar; y quiere conservarlo porque valora positivamente ciertos conocimientos, ciertas conductas, ciertas habilidades y ciertos ideales.

Por un lado, los datos presentados visibilizan la dimensión continental del territorio brasileño, por otro lado, permiten percibir que, ante de densidad del alcance de esas inversiones hay dificultades en

el cuidado con la forma como ese contenido es vehiculado en esos materiales, y con relación a la limitación de actores/grupos sociales y económicos encargados de la tarea de construir formatos de libros que traen a la superficie determinados discursos en sus propuestas. En esto sentido es importante pensar cómo los contenidos producidos históricamente son expresos en estos materiales.

Es perceptible, en los materiales didácticos, un patrón que se mantiene a fin de garantizar aceptación de este material en el mercado y que sea aprobado tanto en la evaluación pedagógica cuanto, por los profesores y escuelas, que podrán “adoptarlo” para uso durante cuatro años. Eso se justifica pues, como una mercancía, el libro didáctico, cuando construido en una propuesta que tome en cuenta cuestiones polémicas de modo amplio, puede ser considerado por muchos profesores como un material desafiante, y podría no ser aceptado, teniendo en cuenta que habla de diferentes puntos de vista.

En ese contexto, el profesor muchas veces prefiere evitar ciertos malentendidos y escoger un libro menos crítico sobre determinados temas sociales. Así, selecciona materiales que presentan temas expresados de modo objetivo, facilitando la lectura y la elaboración de actividades a los alumnos. Esos aspectos, contribuyen para mantener la invisibilidad de estas cuestiones, el que compromete el debate de temas necesarios a la formación para la ciudadanía y los avances de la democracia (Copatti, 2017).

Los recursos invertidos, como podemos observar, mantienen la distribución de un grande número de ejemplares de libros didácticos que, actualmente, atienden la grande mayoría de los estudiantes de las escuelas públicas del país. Sin embargo, grande parte de estos jóvenes no se siente contemplada en estos materiales, sea por él modo de lenguaje que mantienen, por la estructura fragmentada



de contenidos, por las dificultades aún presentes en relacionarse con las realidades, con las diversidades y otras situaciones invisibilizadas o presentadas de una manera que acaba desconsiderando sus formas de existencia.

Del mismo modo, muchos profesores no se sienten contemplados por las propuestas de los materiales que llegan a las escuelas. En este sentido, es importante considerar o que Contreras (2002) a señala, cuando dice que es necesario reflexionar sobre la profesionalidad de los profesores. Esto requiere muchas cuestiones, pues el discurso y la práctica de los profesores son conducidos actualmente en el sentido de una aplicación técnica de conocimientos, en que o profesor apenas ejecuta un planeamiento externo a partir de soluciones instrumentales. Así, ocurren situaciones cada vez más direccionadas a modelos acabados de conducción de los procesos de enseñanza y su evaluación, desafiando la construcción de conocimientos a partir de la realidad de la escuela y del currículo. Entonces, hay que empezar un movimiento más reflexivo sobre los libros didácticos a partir de los conocimientos de los profesores. Así, Garrido (2005), entiende que:

En la construcción siempre riesgosa de nuestro conocimiento y de nuestra identidad profesional-pedagógico-geográfica, las posibilidades de establecer una reflexión sobre los mecanismos de aprendizaje en el contexto de la construcción de proyecto de sujeto, son siempre amplias. El aprendizaje se instala como construcción de significados, en tanto se amplían las capacidades para estructurar la experiencia en torno a una meta cognitiva. No hay aprendizaje, sin significados, pero tampoco hay aprendizaje sin una meta sobre el conocimiento. Es justamente en este sentido, que aparece como prioritario el aprendizaje del espacio, en tanto remite a metas cognitivas que el individuo considera necesarias para la construcción de su subjetividad. El aprendizaje es visto en relación a cada una de las vivencias, y por tanto se supera la idea del cumplimiento de logros en función del desarrollo biológico. Los

estadios de aprendizaje se encuentran situados, y su progresión ha sido estancada cuando se ha intentado dinamizarla en base a la no autonomía. (pp.142-143).

Las reflexiones del autor permiten afirmar que es necesario que los profesores tengan tiempos y espacios para dialogar y reflexionar sobre las necesidades de la escuela y de los alumnos. También para reflexionar sobre qué conocimientos son centrales para la selección y la utilización de libros didácticos. Esto envuelve observar las definiciones actuales de estos materiales, de sus proposiciones y su relación con los patrones establecidos en relación a la Base Nacional Común Curricular (BNCC), basada en competencias y habilidades.

Los libros didácticos, desde el PNLD 2019, hacen la relación de su estructura con las orientaciones de la BNCC, estableciendo relaciones y atendiendo las normas de esta política de currículo (Edital de Convocação Nº 03/2019–CGPLI, 2019a). Entonces, en este escenario de expansión de las inversiones públicas en la evaluación, adquisición y distribución de estos materiales de acuerdo con la Base Nacional de contenidos a constituyeren los currículos, es necesario reflexionar sobre que formato ha delineado la perspectiva de democratización y en qué medida se han tomado estas posibilidades; o, de otra forma, si hay un direccionamiento para la estandarización de las propuestas pues atienden los principios de la BNCC.

Según los documentos de orientación a las editoras privadas y a los evaluadores de los libros, analizados para la construcción de este texto, hay orientaciones que direccionan la observación de la BNCC. El ítem 8.2.2. establece que: “na matriz de alterações, deve ser evidenciado como as modificações realizadas na obra contemplam a versão homologada da BNCC” (Edital Complementar Nº 02/2020

– CGPLI, 2019b, p. 12). Y en el documento de 2020 las orientaciones son de que “A avaliação objetiva sobretudo garantir que os materiais contribuam para o desenvolvimento das competências e habilidades envolvidas no processo de aprendizagem nos anos finais do ensino fundamental, conforme definidas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), (Edital de convocação 01/2018 – CGPLI,2018).

En el ítem 2.1.3 del PNLD 2020, habla de la “Coerência e adequação da abordagem teórico-metodológica e estabelece que as obras didáticas devem a. Apresentar uma abordagem metodológica capaz de contribuir para o alcance dos objetos de conhecimento e respectivas habilidades dispostos na BNCC, visando o desenvolvimento integral dos estudantes”. Hay, también, en lo editorial del PNLD 2021, nuevos apuntes para la adecuación de los libros a la BNCC. En el ítem 2.3.1.4.1 y 2.3.2.8.4 afirma que:

2.3.1.4.1 O conjunto dos seis volumes do livro do estudante deve abordar, de maneira equânime, todas as competências gerais, específicas e habilidades de cada área do conhecimento (com exceção de língua inglesa na área de linguagens e suas tecnologias). Ao se abordar as habilidades e as competências específicas, deve ser explicitada a devida articulação delas com as competências gerais, os temas contemporâneos e as culturas juvenis, conforme indicado pela BNCC. 2.3.2.8.4. Como, a partir da abordagem teórico-metodológica, se articula(m) o(s) objetivo(s); a(s) justificativa(s) com as competências gerais da BNCC (Edital de Convocação Nº 03/2019–CGPLI, 2019a, p.5).

Considerando los movimientos de la política nacional del libro didáctico y la implementación de la BNCC, en 2017 y en su versión final en 2018, es importante problematizar las dinámicas de esas políticas por constituirse cómo direccionamiento, muchas veces, a los contenidos

en el contexto escolar y orientadoras de mudanzas y (re) adecuaciones de propuestas didáctico-pedagógicas de los profesores, en la medida en que, en muchas realidades, estos materiales son utilizados como principal fuente de investigación o como elemento principal del aula. Así, pueden, también, ser utilizados sin la necesaria reflexión de los profesores, cuando no hay un conocimiento más profundizado de las orientaciones de la BNCC, observando sus limitaciones y sus potencialidades.

Bittencourt (2004), subraya que el libro didáctico puede asumir funciones diferentes, dependiendo de las condiciones, del lugar y del momento en que es producido y utilizado en las diferentes situaciones escolares. Por ser un objeto de "múltiples facetas", se constituye como producto cultural, como mercancía ligada al mundo editorial y dentro de la lógica del mercado capitalista, como soporte de conocimientos y de métodos de la educación de las diversas disciplinas y materiales escolares, y como vehículo de valores, ideológicos o culturales.

Como señalamos, un desafío aún presente en la proposición de libros didácticos y en la evaluación ten sido, aunque, la relación entre cantidad de estos materiales (por la disponibilidad a todas las escuelas y redes de enseñanza) y la cualidad de estas producciones. Y esa cualidad va mucho más allá de textos y actividades bien elaboradas, reflexiona en el modo como son construidos para traer a la vivencia de todos los estudiantes. Esa perspectiva, en el contexto actual, se han delineado de modo aún más claro y amplio, cuando se ve instalada una propuesta de Base Nacional Común Curricular (BNCC), que acaba por hacer con que las colecciones didácticas se moldean a su propuesta de modo muy largo. Entonces, si puede pensar: ¿en Brasil estamos caminando en una perspectiva democrática en los libros didácticos o a un escenario de estandarización?

Estos son aspectos que han sido debatidos para reflexionar a respecto de la democratización de los materiales didácticos, que debe ir más allá de componer habilidades y competencias en relación con la BNCC, pues necesita una comprensión más amplia de las vivencias en sociedad, a los desdoblamientos en ella existentes que, en un contexto democrático, permite que podamos actuar conscientemente, ejercer derechos, contribuyendo con nuestros deberes también en los debates sobre temas que envuelven la sociedad en que vivimos.

Se trata de comprender que educar en la perspectiva de la democracia envuelve reconocer la centralidad de la dimensión humana y de la ciudadanía. Cabe recordar, que la ciudadanía es el argumento central de la escuela en general, que trabaja con conocimientos considerando el individual y el colectivo con base en conocimientos construidos al largo de lo tiempo por distintos grupos sociales y culturalmente distintos. Pero, los conocimientos parten de la ciencia, pero no pueden ser comprendidos sin la relación con la vida, o sea, con las vivencias de las personas en sus diversidades y realidades. Sin embargo, es necesario la oportunidad para la inclusión de las personas como sujetos participantes en el que se refiere a los derechos y deberes que envuelven la democracia y su comprensión de los límites que hay en las presentaciones de contenidos y, también, ilustraciones de los libros didácticos (Copatti y Andreis, 2020).

Es importante destacar la importancia de los conocimientos específicos de los componentes curriculares en cuanto centralidad en ese proceso, como, por ejemplo, el enfoque de las ciencias sociales de modo general y de los conocimientos de la Geografía. Pues, siendo la Geografía el área en que se realiza una interacción de los humanos

con la naturaleza es posible desarrollar reflexiones que contribuyan a la comprensión de los fenómenos y situaciones socioespaciales.

Estos aspectos de las ciencias sociales, de modo general, y geográficos, necesitan ser considerados, principalmente a partir de la aprobación de la BNCC, siendo que ha ocurrido un proceso de homogenización de los currículos y de las propuestas de los libros didácticos a ese documento. Así, los libros didácticos se adecuan a las competencias y habilidades en ella estipuladas, pero que presentan, aún, varias lagunas en el sentido de visibilizar aspectos orientados a la efectiva democratización del conocimiento, tanto atendiendo las diversidades sociales y culturales, cuanto en relación con los enfoques de los diferentes temas que se presentan hoy como actuales. Así, frente de un contexto en que la educación en su carácter público ha sido amenazada en Brasil, se tiene en el debate sobre la posibilidad de fortalecer la democracia y lo acceso a una educación de mejor calidad. En el contexto de las políticas públicas de educación, es importante pensar la democracia e, de acuerdo con Copatti y Andreis (2020), la ciudadanía precisa tener espacio en el debate tanto en el que concierne a los documentos orientadores, en cuanto trasciende efectivamente en las propuestas de los libros didácticos y en la educación pública que se propone en las instituciones escolares.

Las colecciones de libros didácticos actuales, que se han encuadrado en las proposiciones de la BNCC, necesitan constituir como plano de fondo de sus propuestas la perspectiva democrática y ciudadana. Eso porque es necesario que todos los estudiantes del país sean sujetos activos que componen la sociedad, y que tengan acceso a materiales que atiendan sus distintas realidades. En esto sentido hay una tarea muy distinta y muy importante de los profesores para hacer una enseñanza que sea democrática y acogedora de las

diversidades. Según Garrido (2005), al considerar la enseñanza de la Geografía, entiende que:

[...] cabría destacar que el sujeto intenta, diferencialmente construir subjetividad y establecerse como sujeto autónomo, tarea un tanto compleja si se asume que la relación pedagógica se manifiesta como un acto asimétrico, de intereses superpuestos y con protagonistas diversos. Con todo ello, la experiencia compleja o total (ver la similitud con el concepto de trama de Paulo Freire), o de modo específico, la experiencia espacial se encuentra íntimamente relacionada con la efectividad del proyecto de construcción de sujeto y es un acto, la mayor parte de las veces, con objetivos transformativos que no deben seguir siendo desconocidos por los enseñantes en su labor pedagógica (p.141).

En el proceso de construcción de conocimientos geográficos o en el contexto más amplio de las ciencias sociales, hay que pensar en los contenidos, su importancia y su pertinencia al largo de lo tiempo en el currículo escolar y en su relación con las políticas educacionales y las realidades locales. En esto sentido, las colecciones de libros didácticos son elementos importantes porque existen hace más de 80 años en las escuelas del país y son recursos necesarios, pero no los únicos y no los que dicen o que hacer a los profesores. Se reflexiona, pues, en el trabajo de los profesores, las dinámicas sociales, espaciales, geográficas, históricas en la relación con la pedagogía que inherente al desenvolvimiento de la enseñanza y de los conocimientos de los alumnos. Hay, por lo tanto, la necesidad de cambio en los procesos educativos que suceden en las escuelas situadas en las más diversas condiciones sociales, económicas, culturales de este país reflexionando sobre los libros didácticos, la BNCC y los demás conocimientos del profesor y de la escuela.

Es los espacios de enseñanza los libros didácticos llegan, por veces de forma más directa del que los resultados de las demás políticas educacionales recientes, que tienen la democracia como presupuestos. Sin embargo, en muchos contextos escolares el libro didáctico acaba siendo el principal recurso utilizado en la preparación y en la efectución de las aulas de los profesores. En frente de esa situación, el debate sobre los contenidos, los procesos de enseñanza y que recursos son disponibles para esto es fundamental, teniendo en cuenta que constituye el elemento primordial a la construcción de una sociedad en que la participación y la justicia social estén contempladas efectivamente.

Sin embargo, hay muchos desafíos con relación a los nuevos procesos de construcción de reglamentos para la creación y utilización de los materiales didácticos escolares. Entonces al analizar elementos presentes en esta política de los libros didácticos, fue posible comprender algunas de las posibilidades para la democratización del conocimiento en los procesos de enseñanza. Y, por supuesto, percibir que se hace necesario luchar contra la estandarización de los procesos educativos a partir de materiales prefabricados, que hace con que los profesores tengan la necesidad de utilizar las propuestas de los libros didácticos frente a un desconocimiento de cómo desarrollar propuestas pedagógicas utilizando sus conocimientos para interpretar la BNCC, sus habilidades y competencias.

## **Conclusiones**

Tomar la política de los libros didácticos cómo centralidad de pesquisa, pensando sus posibilidades de democratización y sus características de relación con el mercado privado y las nuevas definiciones de la orientación a los currículos, contribuye a la actuación



más consciente de los profesores en la enseñanza y en la formación de los sujetos para el ejercicio de la ciudadanía.

Aunque, tiene mucho a contribuir a la construcción de una enseñanza por la cual se puede pensar las realidades de lo país, sus necesidades o sus avances. En diálogo con esos debates, es posible señalar que la perspectiva democrática de acceso a los libros didácticos avanza al atendimento de las diversidades y el reconocimiento de la diversidad y de las distintas culturas y grupos que forman el país. Sin embargo, es un desafío reflexionar sobre estos materiales, su calidad, sus relaciones con la BNCC para hacer con que exista una enseñanza que tenga aportes en los documentos de las políticas educacionales y, también, en los conocimientos de los profesores, atentos a las realidades de cada lugar.

Consideramos, entonces, que los avances fueron significativos desde la década de 1980 y avanzando principalmente después de los años 2000 en el atendimento de todos los estudiantes de las escuelas públicas de lo país. Pero, se mantienen muchos desafíos en el contexto de esa política en el que abarca la existencia de pocas editoras y una concentración de recursos a determinados grupos que producen materiales para escuelas de todo el país. Por los documentos de las políticas públicas de los libros didácticos y respondiendo a la pregunta concerniente a este texto, afirmamos que estamos caminando en la perspectiva democrática en las colecciones, pero hay muchos aspectos que se necesita avanzar en el sentido de garantizar la visibilidad de los grupos sociales del país, el atendimento y la reflexión de las desigualdades sociales, que implican la no efectuación de la justicia social de modo más amplio.

La política de lo Programa Nacional Del Libro Didáctico, en diálogo con la BNCC implementada en 2017, abarca la preocupación

con el conjunto complejo de definiciones y transformaciones sociales que se han construido a lo largo del período de redemocratización del país, avanzando en los principios democráticos. Pero, en la actualidad, con desafíos en responder al modelo neoliberal que se establece sobre las políticas, los currículos y las modificaciones que se imponen en el gobierno. Así, hay cuestiones que permanecen y pueden ser avanzadas e investigadas de modo más profundizado, pero en otro momento, y dice respecto a tres aspectos esenciales: a) como se han constituido la formación de profesores para la enseñanza en una perspectiva democrática y no de transmisión de contenidos sin reflexión y sin transformación social; b) como estos profesores entienden las políticas de los libros didácticos y su relación con la BNCC; c) que aspectos pueden ser reevaluados y cómo ampliar la cualidad de los materiales disponibles, haciendo frente a los modelos de estandarización y de seguir un patrón de propuestas de enseñanza en las escuelas, con base en modelos preestablecidos y direccionados por equipos privadas que conducen las definiciones de la BNCC.

Estos aspectos, que pueden proveer investigaciones futuras, necesitan ser pensados a partir de la su potencialidad en el sentido de contribuir para que se preserve y se efective la democracia, y que constituya una voz fuerte a partir de los espacios de educación pública, tomada desde la Constitución Federal de 1988 como bien público, de cualidad, laica y accesible a todos. Para eso, los investimentos en las políticas de los Libros Didácticos y en la calificación del PNLD ha sido un camino que puede conducir a la ampliación de la democratización del conocimiento. Y puede, también, oponerse al proceso de transmisión pragmática de contenidos de los libros, en un proceso que solamente considera la construcción de habilidades y competencias y no de conocimientos científicos significantes en la educación escolar y en la enseñanza de la geografía.

Adelante de innumerables aspectos que sobrepasan este debate, y que no caben en este artículo, preocupa en Brasil, los retrocesos en cuanto al debate de temas necesarios a la ciudadanía y la mantención de la democracia, cómo se apunta en Copatti y Andreis (2020). Frente a eso, es esencial resistirnos, teniendo la investigación sobre las políticas públicas de educación y la reflexión sobre el papel de los profesores, cómo posibilidades a un movimiento dialógico, ampliando la problematización de temas que son importantes de que sea profundizado, refiriéndose a la mantención de la democracia, del acceso a conocimientos reconocidos por la ciencia y que, en los libros didácticos, hacen llegar a los más distintos territorios de lo país, materiales que contribuyan con la educación de calidad y al proceso de reconocimiento de las diversidades. Estas son conquistas del pueblo brasileño que no pueden ser borradas de nuestra lucha y del análisis con relación a los procesos actuales que crean un estándar en la enseñanza y en los currículos escolares.

## Referencias

- Bairro, G. P. de. (2018). Neoliberalismo e educação: cartelização e ação de conglomerados educacionais no PNLD. *Encontro Nacional de Geógrafos*. João Pessoa. Anais, UFPB.
- Bittencourt, C. M. F. (2004). Apresentação. Em Foco: História, produção e memória do livro didático. *Educação e Pesquisa*. *Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo*, 30(3), 471 – 473. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022004000300007>

Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em (5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n. 186/2008 (2016). Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas

Castro, J. A. de. (1996). *O processo de gasto público no programa do livro didático*. Texto para discussão nº 406. IPEA.

Contreras, J. (2002). *Autonomia de professores*. Cortez.

Copatti, C. (2017). Livro didático de geografia: da produção ao uso em sala de aula. *Élisée, Rev. Geo*, 6(2), 74-93. <https://www.revista.ueg.br/index.php/elisee/article/view/6634>

Copatti, C. (2019). *Pensamento pedagógico geográfico e autonomia docente na relação com o livro didático: percursos para a educação geográfica* [Tese inédita de Doutorado]. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI, Ijuí.

Copatti, C. y Andreis, A. M. (2020). Políticas públicas educacionais no Brasil pós-redemocratização: percursos à cidadania? *Geopauta*, 4(1), 69-91. <https://doi.org/10.22481/rg.v4i1.6155>

Corrêa, G. y Meirelles, M. (2019). Eurocentrismo e colonialidade nos livros didáticos de Geografia: narrativas, hierarquias e disputas epistêmicas. In: I. Tonini. *Geografia e livro didático para tecer leituras do mundo* [E-book]. Oikos

Edital de convocação 01/2018 – CGPLI. Edital de Convocação para o Processo de Inscrição e Avaliação de Obras Didáticas e Literárias para o Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD 2020 (2018). Ministério de Educação <https://www.fnnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/165-editais?download=14307:edital-consolidado-pnld-2020-20-11-2020>

Edital de Convocação Nº 03/2019 – CGPLI. Edital de Convocação para o Processo de Inscrição e Avaliação de Obras Didáticas, Literárias e Recursos Digitais para o Programa Nacional do Livro e do Material Didático, PNLD 2021 (2019a). Ministério de Educação. <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/165-editais?download=14089:att-pnld>

Edital Complementar Nº 02/2020 – CGPLI – CGPLI. Edital de Convocação para o Processo de Inscrição e Avaliação de Obras Didáticas para o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. PNLD 2019, atualização BNCC (2019b). Ministério de Educação. <https://bityli.com/1fo0T>

Garrido, M. (2005). El Espacio por Aprender, el Mismo que Enseñar. *Las Urgencias de la Educación Geográfica. Cedes Campinas*, 25(66), 137-163. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622005000200002>

Gonçalves, P. C. C. (2017). Políticas públicas de livro didático: elementos para compreensão da agenda de políticas públicas em educação no Brasil [Tese inédita de Pós-Graduação]. Universidade Federal de Uberlândia – UFU, Minas Gerais.

Höfling, E. de M. (2000). Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: Em foco o Programa Nacional do Livro Didático. *Educação & Sociedade*, a. 21 (70), 159-170. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302000000100009>

Lei nº 9.394, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (20 de dezembro de 1996).

Ministério da educação do Brasil. (2017). *Base Nacional Comum Curricular*. Ministério da Educação.

Savater. F. (2012). *O Valor de Educar*. Planeta.

Tonini, I. M.; Claudino Nunes, S. y Souto Gonzáles, X. (2017). Mudanças e continuidades nos livros didáticos de geografia: uma análise comparativa entre Brasil, Espanha e Portugal. *Revista Terra Livre*. 2(45) 31-61. <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/64918/123577.pdf?sequence=1>.

## CAPÍTULO 23

---

# A PESQUISA SOBRE POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL E ACCOUNTABILITY NO BRASIL: REFERENCIAIS ANALÍTICOS

Hermeson Claudio Mendoça Menezes

Universidade Federal do Ceará (UFC), Brasil

Marilda Pascual Schneider

Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), Brasil

### Introdução

A realização de pesquisas e mapeamentos sobre a produção de conhecimento de uma determinada área ou campo permitem compreender a configuração e os movimentos dos estudos, e as propensões teóricas e metodológicas, tornando possível a realização de análises críticas que, segundo Vosgerau e Romanowski (2014), possibilitem a indicação de tendências, recorrências e lacunas.

De maneira geral, uma revisão de literatura propicia momentos de organização, esclarecimentos e resumos sobre as obras existentes, bem como pode, ainda de acordo com as autoras, “fornecer citações completas abrangendo o espectro de literatura relevante em uma área” (Vosgerau e Romanowski, 2014, p. 167). As revisões podem fornecer um panorama histórico sobre um tema, contribuindo

na formulação do diálogo acadêmico em razão da possibilidade de apresentar novos caminhos e novos encaminhamentos investigativos. Podem também, como afirma Mazzotti (2002), complementar o que está publicado sobre o conhecimento daquele tema/área específica.

Importante destacar que a revisão não constitui um processo simples, demanda dedicação, reflexão e seriedade na caminhada do pesquisador, desde o momento do delineamento, da escolha dos bancos de dados, da organização, até as análises finais. No campo da educação, a revisão de literatura deve priorizar a sistematização da produção, buscando, sobretudo, uma sintetização do conhecimento e dos resultados obtidos por meio do mapeamento realizado.

Considerando o exposto, o presente texto versa sobre os resultados de uma investigação que teve por objetivo identificar os referenciais analíticos empregados em pesquisa sobre políticas de avaliação educacional e *accountability*, a partir da análise de 68 artigos publicados entre 2009 a 2019 em periódicos brasileiros. Cabe destacar que a revisão de literatura a que se refere este trabalho não é a primeira realizada em torno da associação entre avaliação educacional e *accountability*. Em um levantamento realizado por Morais (2019), de teses e dissertações publicadas na área da educação sobre o tema, disponibilizadas no Catálogo da Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes) entre 1987-2016, foram localizadas setenta e nove teses e dissertações defendidas no período.

O levantamento realizado pela autora permitiu constatar que, na área da educação, o primeiro trabalho publicado é uma tese, defendida em 2008, pela Universidade Federal de São Carlos, com o título *A avaliação Institucional das escolas técnicas do Centro*



de *Educação Tecnológica Paula Souza*. No estudo, são apontadas diferentes concepções de *accountability* e seus usos na educação.

O levantamento aqui apresentado faz parte de uma pesquisa mais ampla, cujo objetivo é efetuar uma análise comparada sobre políticas de avaliação e *accountability* em países da América Latina. A pesquisa encontra-se filiada ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação e *Accountability* em países da América Latina.

O texto em tela está organizado em quatro partes. Na primeira, discorreremos sucintamente sobre a metodologia adotada. Na segunda, sintetizamos alguns elementos que conformam o conceito de *accountability*, especialmente na sua relação com a avaliação educacional. Na terceira parte, apresentamos a análise dos dados dos artigos selecionados. Por fim, são destacados alguns desafios teórico-metodológicos a serem enfrentados em estudos que contemplam a relação entre avaliação educacional e *accountability*.

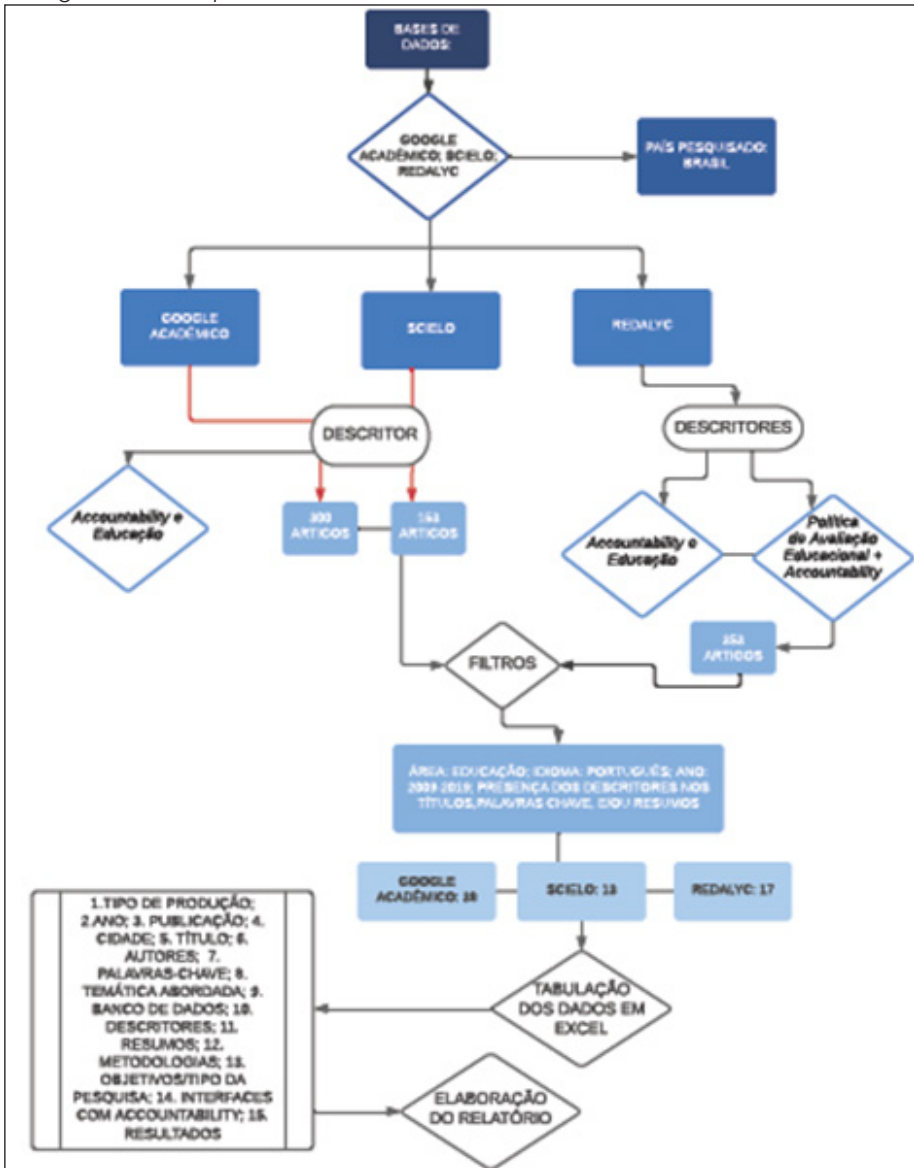
## **Metodologia**

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de tipo descritiva e exploratória, pautada na análise de conteúdo de sessenta e oito artigos localizados em três bases de dados digitais de acesso aberto: Google Acadêmico, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e Rede de Revistas Científicas da América Latina e Caribe, Espanha e Portugal (Redalyc). Para a recolha de material, foram definidos dois descritores de busca em associação: *accountability* e educação, e política de avaliação educacional e *accountability*. Foram selecionados, nesta busca, apenas artigos escritos em língua portuguesa que continham, ao menos, um dos descritores, no título, palavras-chave ou resumo (nesta ordem). Considerando tais critérios e o refinamento para artigos

publicados em periódicos nacionais da área da educação, foram localizados trinta e oito artigos na Plataforma do Google Acadêmico, treze na Plataforma do Scielo e trezentos e cinquenta e três artigos na Plataforma da Redalyc.

Em vista da amostra, o material recolhido foi submetido a um novo processo de seleção. Desta vez, foram priorizados os artigos que continham os descritores *accountability* e *educação*; e *política de avaliação educacional + accountability*, associadamente e que estavam publicados em periódicos científicos brasileiros com Qualis Capes A1 e A2, conforme avaliação de 2019. O fluxograma representado na Fig. 1, sistematiza o processo de desenvolvimento das etapas da coleta, seleção e catalogação do material localizado.

Figura 1.  
Fluxograma das etapas da revisão de literatura



Considerando os critérios para recolha e seleção do material, foram localizados trinta e oito artigos na plataforma do Google

Acadêmico, treze na plataforma do Scielo e dezessete na plataforma da Redalyc, totalizando sessenta e oito artigos publicados em trezentos e vinte e quatro periódicos nacionais.

## **Avaliação educacional e *accountability*: primeiras aproximações**

A locução *accountability*, de origem inglesa e sem tradução exata para a língua portuguesa, apesar de recorrente na literatura internacional, nomeadamente em áreas como a das ciências sociais e humanas, tornou-se frequente no Brasil somente a partir de meados dos anos de 1990, com a implantação de importantes reformas no âmbito do aparato do Estado.

Considerada em países que implantaram recentemente a democracia como sistema de governo, a utilização de ferramentas de *accountability* vem associada à ideia de responsabilização e prestação de contas do poder público perante à sociedade. Evocam-se suas ferramentas sob o argumento de que é preciso exigir que governantes eleitos prestem contas pelos atos praticados no exercício do poder e, por esses atos, sejam politicamente responsabilizados.

Especialmente em países de democracia recente (Afonso, 2009), as ferramentas da *accountability* vem sendo utilizadas devido à premência de, por um lado, exigir-se de governantes eleitos e funcionários públicos informações acerca da utilização dos recursos e, por outro, da capacidade de os cidadãos fazerem com que aqueles se responsabilizem pelas ações praticadas, evocando princípios de justiça e cidadania. Do ponto de vista do recente debate acadêmico, nesses contextos, a *accountability* é comumente associada à ideia de uma ferramenta de diálogo, exercício de uma cidadania crítica e conquista de *empowerment* (Schedler, 2004).

A despeito dessa possibilidade, os discursos que reclamam a inclusão de ferramentas de *accountability* não são necessariamente os mesmos, e nem sempre “[...] motivados por razões explicitamente democráticas” (Afonso, 2010a, p. 148). Ocorre que a agenda que parece sobressair no mundo globalizado é a que reforça a prioridade de princípios do que se convencionou chamar de *nova gestão pública* (*New Public Management*).

As demandas que informam a *New Public Management* vêm oferecendo, em muitos países, bases estruturantes para uma política de *accountability* também no setor educacional, partindo de um discurso político-ideológico que anuncia preocupação com a qualidade dos serviços públicos. Porém, aqui, tem sido privilegiada a associação entre a *accountability* e os procedimentos de avaliação fincados em testes padronizados, com ampla divulgação dos resultados obtidos pelos estudantes nesses testes. Como parte de um processo de responsabilização das escolas e professores, tem-se, comumente, o estabelecimento de padrões de desempenho e a aplicação de sanções ou recompensas considerando tais resultados.

Um dos programas mais escrutinados pelas ciências da educação e pelas ciências sociais é o *No Child Left Behind* (NCLB), em vigor nos Estados Unidos desde a administração George Walker Bush, e referido por Ravitch (2011). Também a ciência política tem tido uma renovada preocupação com a temática da *accountability*, como demonstram estudos da área (Bovens, 2007; Mulgan, 2000; Schedler, 2004) e de organizações como a União Europeia (Harlow, 2002) e o próprio Banco Mundial (Bruns et al., 2011).

Apesar de sua imprecisão semântica, e da inexistência de uma tradução exata do termo para a língua portuguesa, é certo que a origem do vocábulo remete seu uso mais restrito ao direito de alguém

exigir prestação de contas por uma ação ou ato praticado por outra pessoa e à obrigação ou ao dever de quem é chamado a prestar contas de fazê-lo, responsabilizando-se pelo resultado da ação praticada (Mulgan, 2000; Schedler, 2004; Pinho e Sacramento, 2009).

De um lado, tem-se, portanto, a prestação de contas como uma ação obrigatória daquele a quem se exige; de outro, como um direito de quem a exige. Mesmo que se admita que quem presta contas pode fazê-lo por ato voluntário, resultado de sua própria iniciativa e não por uma determinação externa, é certo que a *accountability* conserva um sentido claro de obrigação. Mas não só. Ela também inclui exigência de contas, por direito (Schedler, 2004).

Tomando as reflexões de Schedler (2004) como impulsionadoras do debate, temos que a *accountability* contempla as duas partes envolvidas – aquele que presta contas e aquele que as solicita. Compreende, portanto, de um lado, o direito de receber informações e, de outro, a obrigação correspondente de disponibilizar e divulgar as informações consentâneas a uma determinada ação. Por esse pressuposto, passível de contestação, um modelo coerente de *accountability* implica o direito de alguém receber uma explicação sobre um determinado ato ou uma ação, por exemplo, a aplicação de recursos públicos, e o dever correspondente de quem é chamado a prestar informação de o fazê-lo com a máxima transparência.

Diferentemente dessa explicação, no seu uso mais formal e recente, a busca pela construção de um modelo teórico de *accountability* tem favorecido que o tema seja vinculado à ideia de responsabilização, esta última também de caráter controverso. Na perspectiva da responsabilização, apontada especialmente nos estudos de Mulgan (2000), um sistema de *accountability* congregaria uma dimensão interna e outra externa.

Para o autor, defensor da ideia de que estamos diante de um conceito em expansão, a dimensão externa de um sistema de *accountability* está associada à imputação de responsabilidades em vista de uma autoridade delegada. Implica, portanto, um conjunto de constrangimentos públicos e normativos de controle das ações e de sua justificação, que impõe a uma pessoa ou instituição a obrigação de responder pelo que faz. A responsabilidade é imposta e, portanto, incute a obrigação de prestar contas para o que prevê a atribuição de sanções e recompensas. Nessa dimensão, estariam incluídos os conceitos de obrigatoriedade e de consequência (Mulgan, 2000).

Bovens (2007) parece concordar com Mulgan (2000) a esse respeito. Segundo destaca, a sanção é um mecanismo constitutivo de um estágio da *accountability*, a prestação de contas. Logo, a possibilidade de sanção - e não a imposição real dela - deveria fazer parte da definição de um sistema de *accountability*. Porém, como o termo sanção tem uma conotação acentuadamente formal e negativa, o autor argumenta que muitos têm optado por utilizar o termo "consequências" que, consoante destaca, seria uma forma "mais branda de expressar a existência de sanções" (Bovens, 2007, p. 452).

Embora as consequências possam ser igualmente formalizadas, impondo multas, medidas disciplinares, dispensa das funções ou sanções penais, segundo Bovens (2007) elas poderiam basear-se em regras não escritas, como no caso da responsabilidade política, que implica regras menos explícitas e, portanto, mais informais. Nesse sentido, o termo consequência, no lugar de sanções, causaria "menor resistência à introdução de um sistema de *accountability* em determinados setores de atividades" (Bovens, 2007, p. 452).

Em se tratando dessas duas dimensões, quer seja, responsabilização e prestação de contas, Mulgan (2000) defende

que a busca por uma conceituação de *accountability* implica considerar, também, sua dimensão interna. Essa dimensão, a interna, remeteria às questões de moralidade profissional, valores pessoais e responsabilidade individual, independente de qualquer sanção ou consequência, real ou potencial. A sanção, se existir, possui sentido de culpa pessoal, moralidade ética e profissional. Por essa definição, a origem da responsabilidade independeria de controle externo, sendo associada à ideia de responsabilidade pessoal.

No Brasil, ainda que a utilização do termo seja recente, já é possível visualizar importantes usos das ferramentas de *accountability* em vários setores. Especialmente na educação, em vista das reformas gerenciais implementadas desde a década de 1990 sob os auspícios do neoliberalismo globalizado, o uso dessas ferramentas está predominantemente associado a políticas de avaliação em larga escala e à ideia de responsabilização da comunidade escolar sobre os resultados produzidos por estudantes em testes e exames nacionais, aplicados em dimensão territorial.

A reformulação realizada no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em 2005, e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2007, constituem exemplos inquestionáveis do alinhamento entre as políticas de avaliação educacional e os mecanismos de *accountability*. Aliás, essa associação tem sido apontada como uma das importantes inovações da política educacional brasileira (Fernandes e Gremaud, 2009). Na nova função assumida pelos exames, peça principal na constituição do Ideb, não somente os alunos são responsáveis pelo seu desempenho, mas também os professores, diretores e gestores, “[...] no sentido de mobilizá-los na busca da melhoria da qualidade de ensino” (Ministério de Educação, 2011, p. 8).



Em virtude da escassa literatura especializada sobre o tema nessa área, os autores que têm servido de referência, tanto nos estudos quanto na construção de uma justificativa para o uso das ferramentas da *accountability* também na gestão da educação brasileira, são comumente os vinculados à administração pública e à ciência política. Porém, a preponderância de autores dessas áreas em discussões teórico-conceituais do campo educacional, não raras vezes, tem ocasionado a construção de uma visão por vezes aligeirada e pouco consistente acerca da utilização dessas ferramentas na área da educação.

O pressuposto de uma nova gestão pública dos sistemas em geral, baseada substancialmente na perspectiva de um Estado neoliberal, tem levado à valorização de uma lógica gerencial alinhada ao apelo de implementação de um bom governo, uma boa governação e uma governança democrática (Afonso, 2012). Ainda que ancorado no discurso da necessidade de fortalecimento da democracia, predominam políticas públicas e práticas administrativas locais e nacionais movidas por razões instrumentais neoconservadoras cujo maior interesse é a construção de novas formas de controle capazes de assegurar a perpetuação do projeto hegemônico.

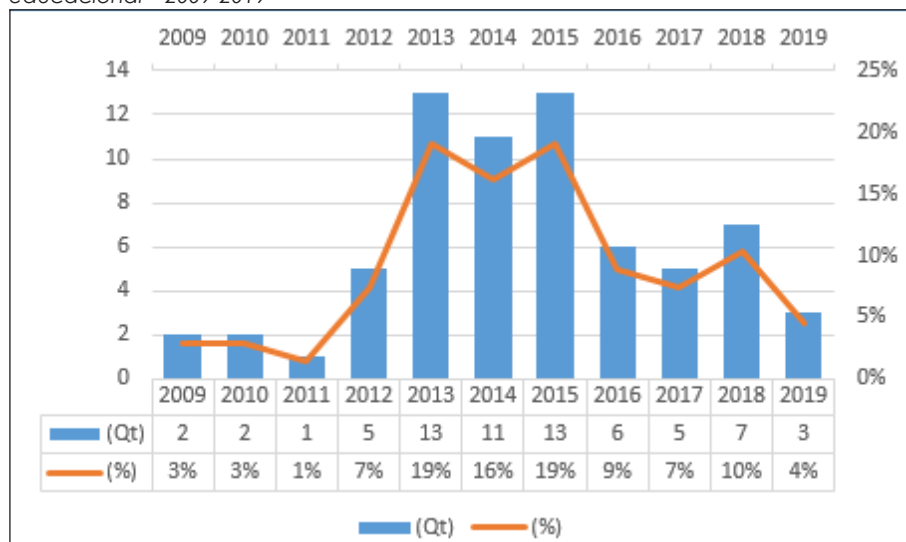
A mesma agenda que induz a produção de políticas nacionais por meio da *accountability* como instrumento para uma reforma neoconservadora e tecnocrática tem sido, muitas vezes, transportada para o setor educacional oferecendo, portanto, bases estruturantes e de referência para uma *accountability* educacional. Como parte do discurso político-ideológico que anuncia preocupação, ainda que duvidosa, com as questões da qualidade educacional, nesse campo o uso da *accountability* como ferramenta para melhorar o funcionamento das escolas e responsabilizar, tanto os membros da

comunidade escolar como a sociedade em geral pelos resultados educacionais, vêm ganhando consistência. Por conta disso, também nesse setor o uso do conceito tem permanecido enclausurado em um discurso de feição predominantemente gerencial e tecnocrática (Afonso, 2010; 2010a; 2012). Daí a necessidade de investigar bases teórico-conceituais dos estudos desenvolvidos no Brasil.

## Referenciais analíticos em estudos sobre avaliação educacional e *accountability*

A análise e tratamento dos dados dos sessenta e oito artigos, selecionados segundo os critérios descritos na metodologia deste trabalho, permitiu-nos constatar que a publicização de artigos científicos sobre o tema da avaliação e *accountability*, no Brasil, ainda que tenha iniciado no ano de 2009, foi mais expressiva entre os anos de 2013 e 2015, conforme aponta na figura 2.

Figura 2.  
Evolução das publicações sobre *accountability* em interface com avaliação educacional – 2009-2019



Os artigos do *corpus* encontram-se publicados em trinta e cinco periódicos da área da educação, entre os anos de 2009 a 2019, sendo que dois desses periódicos concentram o maior número de artigos, sendo eles: *Educação & Sociedade*, vinculado à Universidade de Campinas/São Paulo que absorve 21% das publicações (14 artigos) do período, e a *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (RBPAE), vinculada à Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (Anpae), que detém 7% das publicações (5 artigos) do período.

Afora a concentração de artigos nos periódicos *Educação & Sociedade* e *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, prevalece certa dispersão em relação aos periódicos nos quais os artigos foram publicados. Estes dados demonstram que a publicação sobre o tema se encontra espalhada em diversos periódicos nacionais da área da educação, não havendo, portanto, até o momento, concentração em termos de periódicos científicos que publicam sobre o tema.

No tocante ao método priorizado nos estudos sobre a relação entre *accountability* e avaliação educacional, foi possível verificar a predominância do hipotético-dedutivo na análise do fenômeno, identificado em quarenta e nove (72%) artigos que integram a revisão de literatura. Estudos de caráter dedutivo foram localizados em catorze (21%) deles, seguidos, em menor proporção, pelos indutivos, no total de cinco (7%) publicações.

As pesquisas que fundamentam os trabalhos analisados são predominantemente de natureza qualitativa, representados por cinquenta e dois (76%) artigos, seguidos pelas de abordagem mista (qualitativa-quantitativa) referidas em dezesseis (24%) artigos. Com

relação aos procedimentos metodológicos, os textos focaram na pesquisa bibliográfica, com 46% (trinta e um artigos), seguido dos procedimentos bibliográfico-documentais, com 22% (quinze artigos), e documental, com 9% (seis artigos).

Na leitura e análise dos resumos dos artigos, foi priorizado o levantamento de informações fornecidas direta ou indiretamente, de forma explícita ou implícita, com o propósito de construir inferências fundamentadas sobre a produção de conhecimento em *accountability* na sua interface com avaliação educacional. As inferências foram sendo construídas pela análise quanto ao grau de interação dos autores com os artigos. À vista deste procedimento foi identificada a natureza da abordagem do tema *accountability* em interface com avaliação educacional (direta ou indireta).

Na categoria abordagem direta foram agrupados os artigos que discutiram o tema da *accountability* com ênfase teórica para os conceitos, dimensões e relações entre prestação de contas, responsabilização e avaliação. Os artigos em que *accountability* foi citado em integração com outras temáticas, que caracterizavam o objeto central dos textos, como por exemplo, gestão educacional e escolar, currículo, política educacional, qualidade da educação, entre outras, foram agrupados na categoria abordagem indireta. Assim, dos 68 (sessenta e oito) artigos que integram esta revisão de literatura um total de quarenta e cinco (66%) apresentam abordagem direta ao da *accountability*, e vinte e três (34%) indireta, conforme Tabela 10 e Gráfico 2.

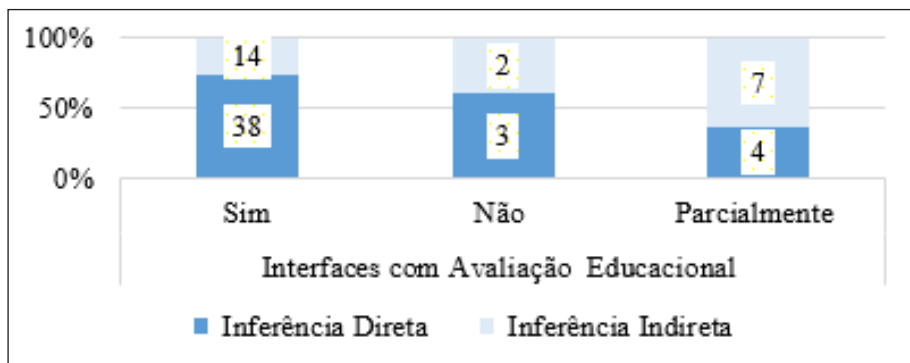
Quanto à categoria "accountability em interface com avaliação educacional" a análise dos textos gerou três possibilidades de classificação: com interface (sim); sem interface (não); e parcialmente inter-relacionada. Com relação a este aspecto, foi

possível constatar que cinquenta e dois (76%) artigos tratam da *accountability* na sua interface com a avaliação educacional; cinco (7%) não reconhecem essa interface; e onze (16%) estabelecem uma inter-relação parcial entre os dois elementos, conforme demonstrado no Quadro 1 e na figura 3.

Quadro 1.  
Interfaces entre *accountability* e avaliação educacional nos artigos acadêmicos - 2009-2019

Accountability	Interfaces com Avaliação Educacional			
	Sim	Não	Parcialmente	Total
Inferência Direta	38	3	4	45
Inferência Indireta	14	2	7	23
Total	52	5	11	68

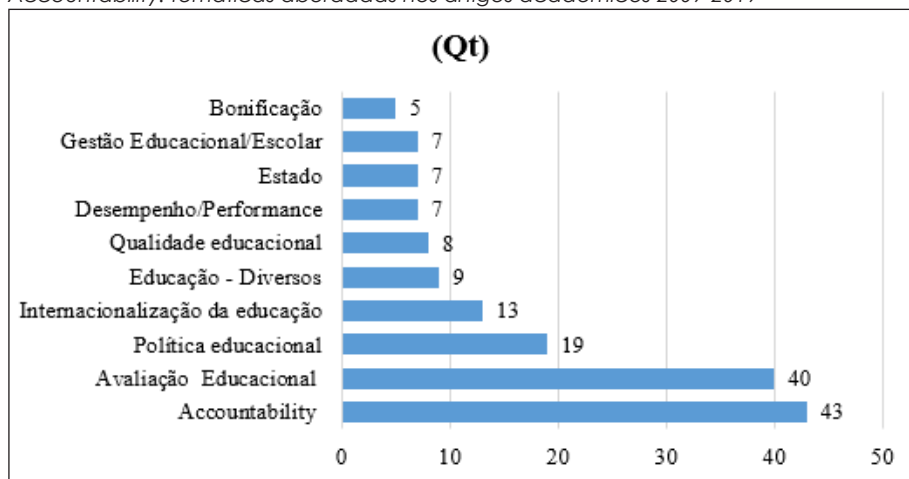
Figura 3.  
Interfaces entre *accountability* e avaliação educacional nos artigos acadêmicos - 2009-2019



Na sequência, foram identificados os temas ou conceitos abordados e suas relações com a produção de conhecimento sobre *accountability* no contexto brasileiro. Os temas ou conceitos localizados foram agrupados em temas abrangentes, assim constituídos: *accountability* (conceitos); avaliação educacional

(campo); política educacional; internacionalização da educação; educação; qualidade educacional; desempenho/performance; Estado; gestão educacional/escolar; e bonificação. Na figura 4 está representada a frequência das temáticas nos artigos.

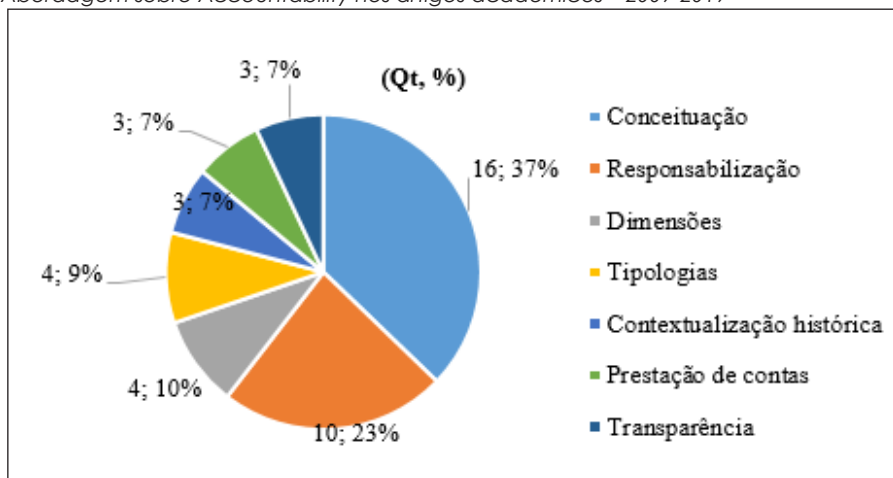
Figura 4.  
*Accountability: temáticas abordadas nos artigos acadêmicos 2009-2019*



Fica evidente que, na produção científica brasileira, em um primeiro nível, há predominância da relação entre *accountability* e avaliação educacional. Em um segundo nível, associado ao primeiro, política educacional e internacionalização da educação se destacam e, em um terceiro nível, as demais temáticas cujas frequências variaram conforme o objeto da pesquisa que o originou.

Nos textos em que predomina o tema da *accountability*, o debate versa sobre a conceptualização do termo; a associação com responsabilização; as dimensões e tipologias; a contextualização do termo, a associação com a prestação de contas; e a transparência, conforme Figura 5.

Figura 5.  
Abordagem sobre Accountability nos artigos acadêmicos – 2009-2019



Na discussão sobre o campo da avaliação educacional, os autores trazem à tona conceitos sobre as políticas de avaliação em larga escala, a avaliação externa das escolas, a utilização dos testes padronizados nos processos avaliativos e o Ideb. Destaca-se, ainda, a influência dos organismos internacionais nas políticas de avaliação em larga escala, em associação com o tema da internacionalização da educação e a *accountability*.

São contemplados, ainda, debates sobre resultados/ desempenhos de escolas nas avaliações em larga escala; relação entre Estado e as políticas educacionais; premiação e bonificação para escolas e professores; qualidade e gestão educacional; e dimensões da educação escolar, tais como, currículo, formação de professores, educação especial, entre outras.

## Autores de referência e bases teóricas

Quanto aos autores de referência, no que toca ao debate sobre o conceito de *accountability* prevalece a utilização de autores das áreas da sociologia da educação e da política da educação, representadas por Almerindo Janela Afonso (28 artigos), Stephen Ball (19 artigos) e João Barroso (10 artigos). Isso explica a utilização de certos temas correlatos nos artigos em que estes autores são referências, tais como Estado, gestão escolar e internacionalização. Não apenas estes autores, mas, de modo geral, a literatura nacional e internacional sobre o tema, especialmente a da área da educação, caracteriza-se pela associação entre a implantação de políticas vinculadas à noção de *accountability* e as mudanças no papel do Estado, especialmente a partir das reformas nas formas de gestão dos serviços públicos.

A referência aos autores Nigel Brooke (20 artigos) e Alicia Bonamino (15 artigos) é predominante no debate sobre o tema da avaliação educacional. Embora a formação de Brooke concentre-se na área da Psicologia Ocupacional, sua chegada ao Brasil e sua filiação à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) o levaram a voltar sua atenção à avaliação educacional. A vinculação do autor à UFMG justifica uma reconhecida presença, na autoria dos artigos, de docentes fixados no estado de Minas Gerais, especialmente os autores filiados à Universidade Federal de Juiz de Fora. Esta instituição possui um Centro de Avaliação Educacional (Caed), que presta serviços de consultoria na criação de sistemas estaduais e municipais de avaliação. Nos últimos dez anos, este Centro prestou assessoria na criação de diversos sistemas de avaliação em estados e municípios da federação.



Em relação às bases teóricas, entendidas aqui como aquelas referências que utilizam teorias amplamente estudadas ao longo do tempo, é preciso reconhecer a predominância de certa instabilidade na definição de um quadro teórico, nos artigos analisados, que demarque conceitos e categorias específicas do campo da avaliação educacional, especialmente se considerarmos sua relação com dispositivos de *accountability*. Isso se deve, em boa medida, porque o campo ainda está em construção, admitindo uma variedade de usos e interpretações conceituais, evidenciando a necessidade de aprofundamento de teorias que permitam melhor explicar o fenômeno, em curso na educação em contexto global.

Dentre os teóricos evidenciados nos artigos analisados destacam-se Michael Apple (pedagogia crítica), Paulo Freire (pedagogia crítica), Edgar Morin (teoria da complexidade), Gilles Deleuze (filósofo), Eduard Bernstein (revisor da teoria marxista), Jürgen Habermas (teoria crítica e pragmatismo), Pierre Bourdieu (reprodução de estruturas sociais) e Michael Foucault (relação entre poder e conhecimento). Não obstante esse conjunto de teóricos, a teorização foucaultiana foi a de maior recorrência (sete artigos), seguida pela teoria da ação comunicativa de Habermas (três artigos). No restante dos artigos, predominou a dispersão teórica.

O pensamento do filósofo francês Michel Foucault é comumente associado a uma vertente pós-estruturalista (Veiga-Neto, 2009) em vista da ruptura que as suas teorias promoveram com as estruturas tradicionais da filosofia, predominantes até o século XIX. As contribuições que o pensador oferece à educação devem-se especialmente ao fato de auxiliarem na compreensão sobre como operam os mecanismos e as formas de poder nas organizações, numa perspectiva crítica.

Nos artigos em que as ideias do filósofo francês são mencionadas estas estão relacionadas ao debate sobre as fabricações produzidas pelas organizações e sociedade performativa (Ball, 2010); a ideia de controle estatal via discurso da autonomia e da responsabilização (Abdalla e Tavares, 2013); os conceitos de auto responsabilização, poder e saber (Anadon e Garcia, 2015), discurso, governamentalidade e vigilância (Voss e Garcia, 2014), episteme e regularidades discursivas (Oliveira Jr. e Calderón, 2014); controle social e governança mercantil (Pacheco, 2014) e vigilância (Konidari, 2012).

Alguns conceitos da teoria crítica e do pragmatismo tratados pelo filósofo e sociólogo alemão, Habermas aparecem em três textos. A teoria do cientificismo é abordada por Afonso (2015); a discussão sobre os sistemas político, administrativo e econômico aparece no artigo de Konidari (2012); e os conceitos que fundaram a teoria da ação social e a teoria da ação comunicativa, preconizados pelo pensamento habermasiano, aparecem no artigo de Pasquarelli e Chirinéa (2017) acompanhados dos conceitos de intersubjetividade, racionalidade instrumental, Estado, política e democracia.

Considerando a *accountability* um dispositivo por meio do qual o Estado cria um novo modelo de governação, centrado no poder descentralizado, admitimos a pertinência das teorias foucaultiana e habermasiana na compreensão das relações entre avaliação educacional e *accountability*. Contudo, porque predominou nos textos uma abordagem superficial dos conceitos que embasam as discussões sobre o tema, é possível afirmar que o campo ainda carece de teorias capazes de explicar o fenômeno na política educacional.

Conforme foi possível verificar, alguns artigos fazem menção a mais de uma teoria, que remete à utilização de uma teorização combinada (Mainardes, 2018) nas investigações que deram origem

aos artigos analisados. Não parece haver prevalência ou sobreposição de uma teoria sobre a outra, diferentemente do verificado nos artigos que utilizaram apenas autores de referência, em que prevalece a análise do tema sem uma teoria que a sustente. No caso das bases teóricas, prevalece uma abordagem superficial da teoria, na medida em que no aprofundamento do conceito de *accountability* persiste uma frágil conexão entre a teoria de base e a discussão sobre o tema central dos artigos.

Poucos artigos apresentam um quadro teórico a partir do qual se discute a empiria que sustenta a investigação que deu origem ao artigo. Acreditamos que a ausência de uma base teórica se deve ao fato de que, muitas vezes, os artigos são recortes de investigações mais amplas que, por questões de espaço, requerem escolhas por parte do autor. Importante destacar que, de modo geral, mesmo os trabalhos que apresentam uma base teórica, apresentam ideias esparsas, com pouca consistência em termos de construção de uma teoria fundante.

## Conclusões

O propósito do estudo a que se refere este trabalho foi discutir e analisar resultados de um levantamento de artigos acadêmicos brasileiros sobre políticas de avaliação educacional e *accountability*, publicados em periódicos nacionais entre 2009 e 2019. Em vista dos critérios utilizados para o levantamento e a seleção do material, o *corpus* documental foi constituído por uma representação de sessenta e oito artigos acadêmicos, que versavam sobre o tema da avaliação educacional em associação com o da *accountability*.

Os resultados da análise efetuada sobre o *corpus* mapeado evidenciam uma produção de conhecimento sobre o tema em

franca expansão, no Brasil, contudo, ainda incipiente se considerarmos especialmente a diversidade de ferramentas e dos arranjos institucionais mobilizados na implantação de políticas de avaliação educacional e *accountability*, em diferentes realidades. Outro aspecto refere-se à razoável novidade do debate no campo da educação, a despeito de, há mais de 30 anos, o tema da avaliação educacional despertar o interesse de pesquisadores da área.

Significa dizer que há um espaço em aberto no debate sobre o fenômeno, que pode ser preenchido por pesquisadores interessados em aprofundar as relações entre avaliação e *accountability* na realidade educacional brasileira.

Há uma diversidade e variedade de instrumentos utilizados nas políticas de avaliação e *accountability* educacional, consoante os contextos em que são operados. O sentido da prestação de contas e das consequências imputadas pelas políticas de regulação por resultados se alteram de acordo com as ferramentas utilizadas (Maroy e Voisin, 2013). Por isso, é fundamental que o debate brasileiro sobre o fenômeno procure interrogar as configurações e os usos das ferramentas constitutivas das políticas de avaliação e *accountability* educacional, pois são elas que alteram os impactos dessas políticas no campo empírico.

Para finalizar, convém realçar a importância de produção de um debate rigoroso sobre o fenômeno, voltado à compreensão (interpretação e explicação) aprofundada e totalizante das relações e determinações da política de avaliação educacional e *accountability*. A realização de pesquisas destinadas ao exame da discursividade da realidade humana (Susen, 2011) possibilita a elaboração de conceitos, categorias, tipologias e explicações que geram novos conhecimentos e produzem teorias.

## Referências

- Abdalla, M. F. B. y Tavares, L. S. E. (2013). Do controle estatal às formas de responsabilização: a autonomia do professor coordenador. *Educação y Sociedade*, 34(125), 1287-1303. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000400014>
- Afonso, A. (2010). Avaliação educacional. En D.A. Oliveira; A. Duarte y L. M. F. Vieira (org.). *Dicionário sobre Trabalho, Profissão e Condição Docente*. Secretaria da Educação Básica do MEC.
- Afonso, A. (2010a). Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. En M. T. Esteban y A. J. Afonso (Org.). *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação* (pp.147-170). Cortez.
- Afonso, A. J. (2009). Políticas avaliativas e accountability em educação: subsídios para um debate ibero-americano. *Revista De Ciências Da Educação*, (9), 57-69. Recuperado de <http://sisifo.ie.ulisboa.pt/index.php/sisifo/article/view/148>
- Afonso, A. J. (2012). Para uma conceptualização alternativa de accountability. *Educação & sociedade*, 33(119), 471-484. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>
- Afonso, A. J. (2015). Retreat into scientism, paradoxes of transparency, and corruption in education/ Recuo ao cientificismo, paradoxos da transparência e corrupção em educação. *Educação E Pesquisa*, 41(spe), 1313-1326. <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508145423>
- Anadon, S. B. y Garcia, M. M. A. (2015). “Educar para crescer” ou auditar para crescer? Governando para o desenvolvimento. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, 23(87), 341-365. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000100014>
- Ball, S. (2010). Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. *Educação y Realidade*, 35(2), 37-55.

- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, 13 (4), 447-468. doi: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x
- Bruns, B, et al. (2011). *Making schools work: new evidence on accountability reforms*. World Bank.
- Fernandes, R., y Gremaud, A. P. (2009). *Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Elsevier.
- Harlow, C. (2002). *Accountability in the European Union*. Oxford University Press.
- Konidari, V. (2012). Privatização da educação pública - necessidade incontestável ou fim de um mito? *Revista da FAE/UEMG*, 15 (20), 145-173. <https://doi.org/10.24934/eef.v15i20.126>
- Mainardes, J. (2018). A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. *Revista brasileira de educação*, 23, 1-20. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230034>
- Maroy, C. y 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>
- Mazzotti, A. (2002). A "revisão da bibliografia" em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis – o retorno. En L. Bianchetti, y A. M. N. Machado. *A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações* (pp.25-44). Editora da UFSC.
- Ministério de Educação (2011). *Sistema nacional de avaliação da educação básica: micro dados da Prova Brasil 2009 – manual do usuário*. MEC/INEP. <http://portal.mec.gov.br/prova-brasil>

- Morais, M. L. B. de (2019). Produção de conhecimento sobre accountability educacional: um estudo a partir de teses brasileiras (1987-2016) [Dissertação inédita de mestrado]. Faculdade de Educação, Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba/Santa Catarina, Brasil.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: an ever-expanding concept? *Public administration*, 178(3), 555-573. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218>
- Oliveira Jr. y Calderón, A. I. (2014). Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo: mapeamento e tendências temáticas da produção científica brasileira (1966-2011). *Ensaio: Avaliação E Políticas Públicas Em Educação*, 22(85), 939-976. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362014000400005>
- Pacheco, J. A. (2014). Políticas de avaliação e qualidade da educação. Uma análise crítica no contexto da avaliação externa de escolas, em Portugal. *Avaliação*, 19(2), 363-371. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772014000200005>
- Pasquarelli, B. V. L. y Chirinéa, A. M. (2017). Teoria democrática e políticas de educação: a importância da deliberação para a accountability. *Revista Eletrônica de Educação*, 11(3), 846-861. <https://doi.org/10.14244/198271991702>
- Pinho, J.A.G. de y Sacramento, A.R.S. (2009). Accountability: can we now translate it into Portuguese? *Accountability: já podemos traduzi-la para pop português?* *Revista De Administração Pública*, 13(6). <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>
- Ravicht, D. (2011). *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Sulina.

Schedler, A. (2004). Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia. *Cuadernos de Transparencia*(3), 1-48. Instituto federal de acceso a la información pública IFAI, [https://works.bepress.com/andreas\\_schedler/6/](https://works.bepress.com/andreas_schedler/6/)

Susen, S. (2011). Epistemological tensions in Bourdieu's conception of social science. *Theory of science*, 33(1), 43-82. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1957322>

Veiga-Neto, A. (2009). Teoria e método em Michel Foucault: (im) possibilidades. *Cadernos de educação*, (34), 83-94.

Vosgerau, D. S. R. y Romanowski, J. P. (2014). Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. *Revista Diálogo Educacional*, 14(41), 165-189. <http://dx.doi.org/10.7213/diologo.educ.14.041.DS08Voss>, D. M. S. y Garcia, M. M. A. (2014). O Discurso da Qualidade da Educação e o Governo da Conduta Docente. *Educação e realidade*, 39(2), 391-412.



## CAPÍTULO 24

---

# PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO SOBRE POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO E ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL NO BRASIL

Vanessa Rosana Camargo-Peluchen

Mary Angela Teixeira-Brandalise

Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

### Introdução

O presente capítulo é parte da pesquisa coletiva liderada pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc) – Brasil sobre Políticas Públicas de Avaliação Educacional e *Accountability* em Países da América Latina, cujo objetivo é contribuir para o aprofundamento do debate sobre a associação empírica entre políticas públicas de avaliação educacional e ferramentas de *accountability*, pela análise dos arranjos produzidos na configuração de modelos de avaliação da Educação Básica e pelas repercussões nas escolas públicas em países da América Latina (Afonso, 2009).

Apresentamos nesta breve exposição parte da revisão sistemática de literatura efetuada no âmbito do grupo de pesquisas referido, cujas análises são efetivadas pela utilização do *software* Iramuteq. O recorte temporal definido compreende artigos publicados em periódicos brasileiros, no período de 2009 a 2019, sobre a temática de *accountability* em suas interfaces com a avaliação educacional na Educação Básica, etapa do primeiro plano de ação da pesquisa

## *Políticas Públicas de Avaliação Educacional e Accountability em Países da América Latina.*

Nosso objetivo consiste em identificar elementos que caracterizem as produções acadêmicas mapeadas, os caminhos adotados pelos pesquisadores durante as investigações sobre avaliação educacional e *accountability*, bem como as principais conclusões sobre os usos empíricos da avaliação educacional em associação com mecanismos de *accountability* na Educação Básica.

Embora apresente um leque de nomenclaturas (Vosgerau y Romanowski, 2014), limitamos a presente caracterização em revisão sistemática (*systematic review*), considerando-se que ela sintetiza pesquisas existentes em determinado campo ou tema, buscando respostas para questões específicas de investigação (Mainardes, 2009). Ainda de acordo com o referido autor, comumente essas pesquisas são realizadas por pesquisadores objetivando alcançar um aprofundamento do conhecimento produzido sobre determinado tema.

Para Vosgerau e Romanowski (2014), por intermédio dos processos e procedimentos que envolvem o mapeamento das produções científicas de determinada área, campo ou tema, é possível compreender a configuração e os movimentos dos estudos e as propensões teóricas e metodológicas que tornam possíveis discussões analíticas com indicativo de tendências, recorrências e possíveis lacunas.

Dentre as possibilidades, uma revisão sistemática de literatura oportuniza ao pesquisador a organização dos dados e acesso aos resumos sobre as obras existentes, bem como "fornecer citações completas abrangendo o espectro de literatura relevante em uma área" (Vosgerau y Romanowski, 2014, p. 167). Além disso, as revisões são capazes de fornecer um panorama histórico sobre

um tema, contribuindo na formulação do diálogo acadêmico em razão da possibilidade de apresentar novos caminhos e novos encaminhamentos investigativos. Para Mazzotti (2002), ainda podem complementar o que está publicado sobre o conhecimento daquele tema/área específica.

Ademais, a produção de conhecimento em qualquer campo, incluindo o campo da educação, demanda uma permanente "vigilância epistemológica" (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2007, p. 12), por se tratar de uma área de conhecimento em que transitam conceitos e métodos provenientes de outros campos disciplinares, mas que possuem como objeto de investigação a educação. Esse é um dos nossos desafios na elaboração da revisão sistemática de literatura, visto que trabalhamos com conceitos que provêm de outras áreas de conhecimento, necessitando, assim, um rigor diferenciado no levantamento e nas análises efetuadas.

No âmbito desta pesquisa, em um primeiro momento foram selecionados os seguintes elementos dos artigos para compor a produção de conhecimento, organizados em planilhas Excel: título, autoria, periódico científico, distribuição nas regiões brasileiras, instituições de vinculação dos autores e dos periódicos científicos, aspectos metodológicos, palavras-chave, inferências e interfaces com avaliação educacional, temáticas abordadas em associação com *accountability*, autores de referência e principais resultados. Em um segundo momento, as discussões analíticas foram efetuadas com a utilização do *software* Iramuteq, utilizando, para isso, os resumos de todos os artigos científicos selecionados.

No Brasil, o uso desse tipo de *software* para análises de dados em pesquisas qualitativas começou na década dos anos de 1990 (Camargo y Justo, 2013), entretanto, o *software* em questão

começou a ser utilizado a partir de 2013, principalmente em pesquisas relacionadas às representações sociais, gradualmente expandindo-se também para outras áreas de conhecimento, contribuindo assim para a propagação das possibilidades de processamento de dados qualitativos.

A utilização do *software* livre Iramuteq auxilia na sistematização e análise dos artigos acadêmicos, à medida que é inquestionável o protagonismo dos meios tecnológicos na atualidade social e, logicamente, nas pesquisas em educação, visto a possibilidade de compreensões sobre as dinâmicas sociais de uma maneira verossímil (Ramos, Lima y Rosa, 2018; Souza, Wall, Thuler, Lowen y Peres, 2018). A possibilidade de análise de dados textuais com a utilização de *softwares* permite um aumento significativo na eficiência e validade dos procedimentos, a facilidade na localização de fragmentos textuais, além da agilidade nos processos de codificação.

E considerando tais conjecturas que vimos a necessidade em realizar uma análise textual por meio da utilização do *software*, visto que a temática da *accountability* é complexa, envolve diferentes conceitualizações e caracterizações, portanto, dada a complexidade dos seus elementos, esta análise tem, em essência, maior vigilância e rigor metodológico.

## **Metodologia**

Conforme mencionado anteriormente, para a realização desta revisão de literatura foram mapeados os artigos acadêmicos publicados em periódicos brasileiros sobre o tema "*accountability* em interface com avaliação educacional", no período de 2009 a 2019. A busca foi realizada nas seguintes bases de dados digitais de acesso aberto: Google Acadêmico, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO)

e Rede de Revistas Científicas da América Latina e Caribe, Espanha e Portugal (Redalyc), as quais se caracterizam como banco de dados bibliográficos de referência nos registros de produções acadêmicas diversas (Afonso, 2010).

Inicialmente, para o levantamento nas plataformas Google Acadêmico e Scielo, foram definidos dois descritores de busca em associação: *accountability* e educação, e política de avaliação educacional e *accountability*.

Em um primeiro momento as produções localizadas foram refinadas para a área educacional, pois a temática da *accountability* provém também de outras áreas de conhecimento, como Administração, Economia, Ciências Contábeis, entre outras, procedimento que demandou um olhar atento e criterioso para a realização do levantamento e seleção adequada dos artigos acadêmicos publicados.

No segundo momento, foi observada a presença dos descritores definidos em todos os trabalhos mapeados, primeiramente nos títulos, posteriormente nas palavras-chave e nos resumos, processo de refinamento que resultou na seleção de 38 (trinta e oito) produções oriundas do Google Acadêmico e 13 (treze) do Scielo.

Concomitantemente aos dois momentos mencionados, a busca foi realizada na plataforma internacional Redalyc, etapa que, seguindo os mesmos procedimentos descritos anteriormente, mapeou os trabalhos publicados em periódicos brasileiros, em língua portuguesa e que versavam sobre educação – abordando o tema “*accountability* em interface com avaliação educacional”.

A partir de uma busca inicial dos periódicos da área de educação relacionados ao tema na referida plataforma, foram

selecionados 353 artigos. Após a seleção inicial, o conjunto de artigos foi analisado a partir da associação com os descritores “Accountability e Educação” e “Política de Avaliação Educacional + Accountability”, o que resultou em 68 artigos que são a base das nossas discussões neste trabalho, conforme disposto o Quadro 1:

Quadro 1.

*Artigos acadêmicos localizados e selecionados na revisão de literatura – 2009-2019*

Banco de dados	Localizados	Selecionados
Google Acadêmico	300	38
Scielo	153	13
Redalyc	353	17
Total	806	68

A partir dos trabalhos levantados, foi necessária uma preparação de todos os textos para utilização no *software*. No nosso caso, embasamo-nos nos resumos de todos os artigos selecionados (68). Os textos foram tratados para rodar no programa (eliminação de acentuações, junção de palavras, conversão de arquivo, etc.) e, posteriormente, após inserção no *software*, possibilitar a geração de relatórios e gráficos que permitissem a realização de uma análise quali-quantitativa, conforme as orientações contidas no tutorial do programa Iramuteq.

Os resumos das produções acadêmicas mapeadas, que constituíram o *corpus* textual de análise, foram organizados por linhas de comando denominadas de linhas de asteriscos, nas quais foi informado o número de identificação do texto, seguido da variável para identificação do tipo de produção, que, no caso desse mapeamento, somente artigos (A\_+nº do artigo). O procedimento de organização das

linhas de comando para inserção das produções acadêmicas pode ser observado no exemplo a seguir:

\*\*\*\* \*A\_03

Num primeiro momento para situar o leitor menos familiarizado com a temática o artigo faz uma breve apresentação da evolução dos modelos de direção e gestão que se foram sucedendo nas últimas décadas no que diz respeito a escola pública em Portugal. Em seguida apresentam-se algumas dimensões dos modelos de direção e gestão mais recentemente adoptados bem como algumas dimensões do programa de avaliação externa das escolas os quais sugerem uma presença crescente mas ainda muito tenue da problemática da *accountability* (Corpus Textual, 2020, s/p).

## Resultados e discussão

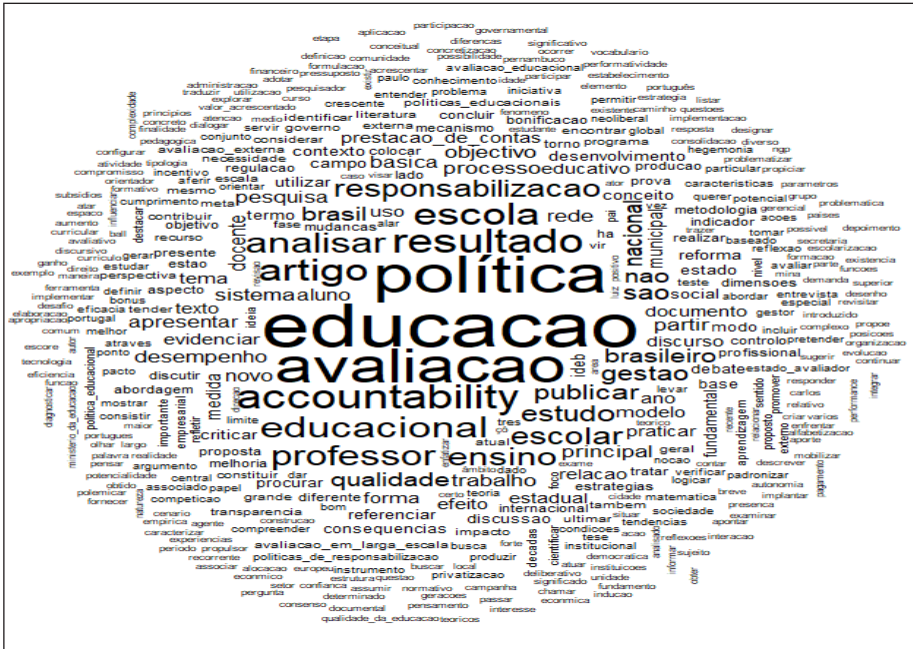
Neste texto trazemos três tipos de análise oriundas dos relatórios do *Iramuteq*, as quais foram selecionadas para as reflexões e discussões. São elas: a Análise Lexicográfica, a Análise de Similitude e a Análise de Classificação Hierárquica Descendente, cujos resultados são apresentados a seguir.

### Análise Lexiográfica

Na Análise Lexiográfica são identificadas as palavras denominadas de formas ativas, conforme a frequência observada no *corpus* textual analisado. Ela é representada graficamente pela nuvem de palavras, na qual o tamanho da fonte das palavras é proporcional ao número de sua frequência, ou seja, as palavras maiores são aquelas de maior frequência no *corpus* textual analisado, as quais são classificadas de acordo com um indicador de frequência simples.

A nuvem de palavras representada na Figura 1 representa o resultado da análise lexical.

Figura 1.  
Nuvem de palavras do corpus textual



Nota: Relatório do software Iramuteq (2020).

As formas ativas *educação*, *política*, *avaliação*, *resultado* e *accountability*, foram as mais frequentes e se concentraram singularmente no centro da nuvem de palavras, revelando a forte presença delas nos artigos do *corpus* textual analisado.

A centralidade da forma ativa *educação* depende da autenticidade na revisão de literatura realizada, visto que os descritores de busca dos artigos acadêmicos foram sobre *accountability* no campo educacional. No entanto, as palavras *avaliação* e *política* são formas ativas que revelam os conceitos em interface com *accountability* na



educação, o que, de certa forma, implica a necessidade de reflexão sobre o tema em consonância com as políticas educacionais de avaliação.

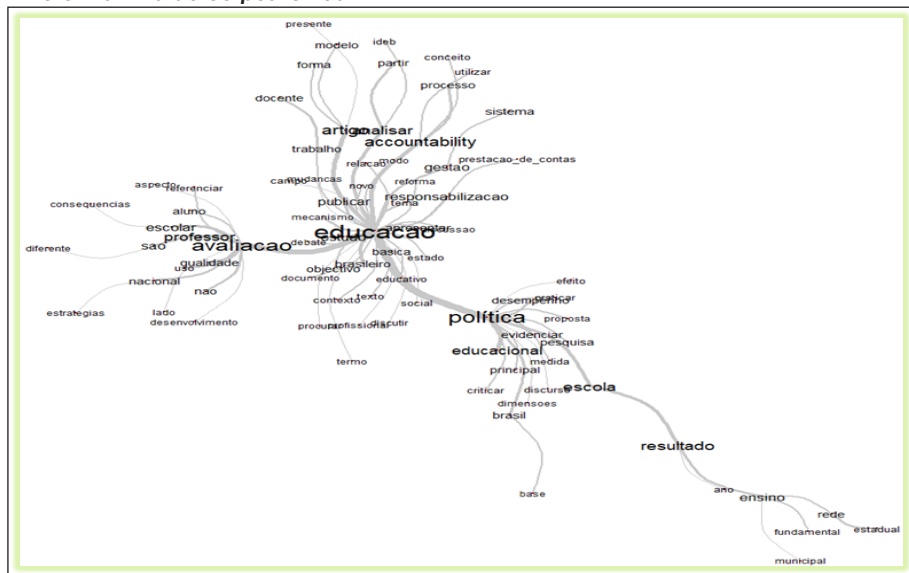
A Fig. 1 também permite perceber, em segundo plano, outras formas ativas mobilizadas pelos autores dos artigos no desenvolvimento dos seus textos, como *escola*, *resultado*, *responsabilização*, *professor*, *qualidade*, *ensino*, *gestão*, *desempenho*, *sistema*, dentre outras.

A presença dessas palavras ocorre muito em razão da percepção da *accountability* via sistemas nacionais de avaliação da Educação Básica, mormente na dimensão externa, uma vez que o Estado se utiliza dos resultados das avaliações para estabelecer políticas que responsabilizam a escola, o professor, o gestor e a comunidade escolar pelos resultados obtidos. Nesse sentido, pode-se inferir que as formas ativas da Figura 1 demonstram afinidade com as discussões teórico-conceituais relacionadas à temática, à medida que realizam reflexões considerando aspectos inferentes e interfaciais com *accountability*.

## **Análise de Similitude**

A teoria dos grafos fundamenta a Análise de Similitude realizada pelo *software* Iramuteq. Ela possibilita identificar as concorrências entre as formas ativas do *corpus* textual, indicando maior ou menor conexão entre elas. A observação da conexão ou a força de ligação entre as palavras contidas nos resumos das produções acadêmicas delimitadas foi realizada e gerou a figura denominada de *Árvore Máxima*, na qual a espessura das linhas indica maior ou menor conexão entre as palavras. A Fig. 2 representa a árvore de similitude do *corpus* textual gerada no Iramuteq:

Figura 2.  
**Árvore máxima do corpus textual**



Nota: Relatório do software Iramuteq (2020).

A Fig. 2 demonstra a existência de um nó central que corresponde à forma ativa *educação*, do qual partem todas as demais formas ativas. Observa-se, também, dois nós secundários que se formam com centralidade nas palavras *avaliação* e *política* e agregam conceitos/temáticas relacionados à *accountability*, que convergem para esses nós, demonstrando os conceitos/temas intrínsecos aos artigos, dentre eles, *resultado*, *gestão*, *responsabilização*, *prestação de contas*, *modelo*, *professor*, *trabalho*, entre outros.

Outro aspecto a se considerar diz respeito à forte conexão entre *educação* e *política*, e entre *educação* e *avaliação*. Curiosamente, o relatório do software não vincula diretamente as formas ativas *política* e *avaliação*, entretanto, pode-se perceber que

*política* e resultados possuem conexidades, o que nos permite inferir sobre a utilização de políticas que utilizem resultados o que, de certa forma, vincula os dois vocábulos à própria avaliação e *accountability*.

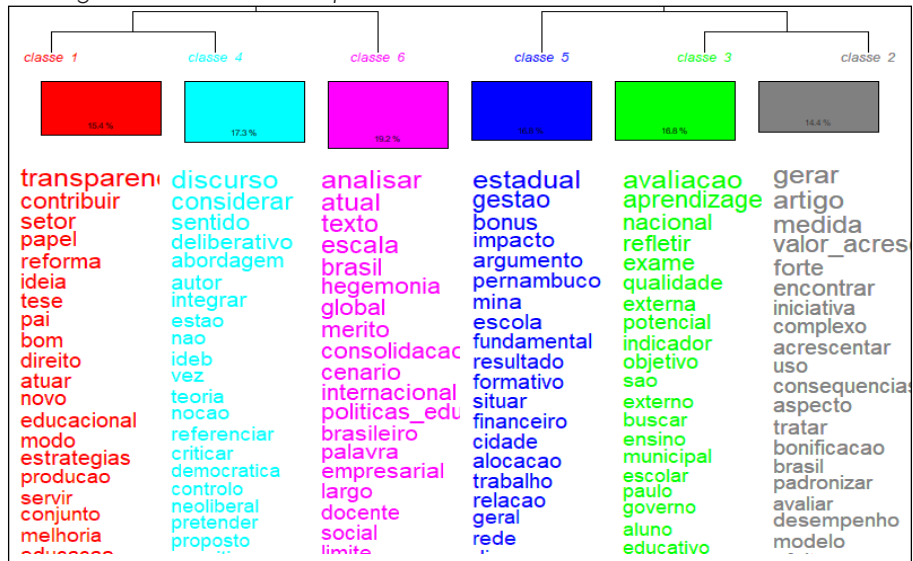
Ainda em torno da palavra educação, concentram-se as formas ativas *accountability*, *responsabilização*, *prestação de contas*, *gestão*, *Estado*, *sistemas*, consideradas centrais nas discussões em razão das interpretações dos diferentes autores, os quais conceituam *accountability* a partir da prestação de contas e/ou da responsabilização em interface com o Estado, os sistemas educacionais e a gestão escolar.

## **Análise pelo Método da Classificação Hierárquica Descendente (CHD)**

Na análise do *corpus* textual pelo método da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), o Iramuteq possibilita, por meio dos resultados do teste estatístico qui-quadrado, agrupar as palavras com forte associação em classes, as quais podemos denominar de categorias, nomeando-as conforme as características lexicais que advém das formas ativas nelas contidas. Uma das representações gráficas dessa análise é o dendrograma, que ilustra as classes geradas e as relações entre elas.

O dendrograma de classes do *corpus* textual analisado está representado na Fig. 3.

Figura 3.  
 Dendrograma de classes do corpus textual



Nota: Relatório do software Iramuteq (2020).

Na análise do dendrograma de classes podem-se observar duas partições provenientes do corpus textual analisado, sendo que a primeira contém a classe 6, que por sua vez contém as classes 1 e 4, e a segunda partição contém a classe 5, que por sua vez contém as classes 3 e 2.

As seis (6) classes contêm as formas ativas ou palavras organizadas em letras de tamanhos apresentados em ordem decrescente, que correspondem aos valores do teste de associação qui-quadrado gerados nos relatórios do Iramuteq (Bussab e Morettin, 2002).

Observa-se no dendrograma que as seis classes têm ligação entre si e em cada uma delas estão presentes alguns dos aspectos dos artigos do corpus sobre *accountability*, os quais possibilitaram nominá-las de acordo com a apresentação das palavras pelos maiores valores do teste de associação qui-quadrado, conforme segue: a)

*Accountability* e Estado (Classe 6); b) *Accountability* e Abordagens (Classe 4); c) *Accountability* e Prestação de Contas (Classe 1 ); d) *Accountability* e Sistemas Educacionais (Classe 5); e) *Accountability* e Avaliação (Classe 3); f) *Accountability* e Responsabilização (Classe 2). Na sequência, a caracterização de cada classe está exposta.

***Accountability* e Estado (Classe 6).** Essa classe, que constitui 19,2% do *corpus* textual, contém as formas ativas com maiores valores do teste qui-quadrado: =25,0 (analisar = 19,7 (Brasil = 21, (atual = 16,3 (política educacional), = 17,1 (mérito = 17,1 (hegemonia), = 17,1 (global = 17,1 (cenário), = 16,6 (internacional), entre outras.

Da incidência dessas formas ativas pode-se depreender que, na discussão sobre *accountability*, nos artigos analisados, há menção do papel do Estado como formulador, implementador e regulador de políticas educacionais, que atua nos sistemas nacionais, estaduais e municipais de avaliação sob fortes influências internacionais, visando comparabilidade intra e internacional. Considera-se que não é possível realizar análises sobre a *accountability* educacional sem compreender o papel do Estado na elaboração das políticas e sua forma de atuação nos sistemas nacionais de educação e avaliação, razão da necessidade de aprofundamentos acerca do Estado e seu *modus operandi* em relação às diferentes abordagens da *accountability*.

*Accountability* e Abordagens (Classe). A Classe 4 é formada por 17,3% do *corpus* textual e está localizada sob a Classe 6. Os maiores valores de qui-quadrado são das formas ativas: = 38,7 (discurso = 29,5 (considerar = 19,4 (deliberativo = 16,0 (abordagem = 14,5 (autor), = 14,5 (integrar = 10,5 (teoria), = 11,2 (Ideb), = 9,51 (referenciar), entre outras.

Essas palavras ativas organizam as produções seguindo critérios e padrões de cunho metodológico, o que é facilmente compreendido em razão da necessidade de discussões teóricas e reflexivas sobre *accountability*, dadas as diferentes abordagens depreendidas das discussões conceituais impetradas nos artigos que compõem o *corpus*.

**Accountability e Prestação de Contas (Classe 1).** Representando 15,4% do *corpus* textual, a Classe 1 contempla as formas ativas com maiores valores do teste qui-quadrado: = 27,5 (transparência = 17,4 (contribuir = 16,7 (setor = 16,4 (papel = 13,6 (reforma), = 9,6 (estratégias = 7,6 (melhoria), = 10,0 (educacional), entre outras. Esta classe é definida pela palavra transparência relacionada às estratégias de melhoria e reformas educacionais, portanto, articulada à ideia de prestação de contas visto serem expressões que se entrelaçam e articulam nas abordagens da *accountability*.

**Accountability e Sistemas Educacionais (Classe 5).** Correspondendo a 16,6% do *corpus* textual, a Classe 5 é formada pelas seguintes formas ativas com maiores valores do teste qui-quadrado: = 35,7 (estadual = 29,0 (gestão = 25,3 (bônus = 20,1 (impacto = 20,1 (argumento), = 19,1 (escola = 15,1 (resultado), = 15,0 (formativo), entre outras. Claramente, as palavras-chave apresentam elementos importantes em relação à *accountability* em sistemas educacionais, à medida que os autores dos artigos analisados também utilizam de sistemas estaduais de avaliação como objetos de estudo, observando a escola e a sua relação com o uso dos resultados provenientes dos processos avaliativos. Percebe-se uma aproximação significativa com a responsabilização, visto que o uso dos resultados e as posteriores políticas de bonificação sugerem a realização de análise sobre os desdobramentos dessas políticas nos sistemas estaduais das unidades federativas.

**Accountability e Avaliação (Classe 3).** A Classe 3 representa 16,8% do *corpus* textual, com destaque para as formas ativas com maiores valores do teste qui-quadrado: = 33,4 (avaliação = 24,5 (aprendizagem = 21,0 (nacional = 20,1 (exame = 17,7 (qualidade), = 15,4 (externa = 12,4 (indicador), = 14,6 (potencial), entre outras.

Considerada por Afonso (2009, 2010, 2012, 2014) como condição *sine qua non* para a existência de uma *accountability* completa, a avaliação nessa classe é enfática. As formas ativas nela contidas indicam haver nos artigos uma tendência à vinculação entre *accountability* e avaliação educacional, mormente na dimensão externa e em larga escala das políticas de avaliação, implantadas pelas esferas federais, estaduais ou municipais.

A avaliação é incorporada nas discussões referentes à *accountability*, uma vez que possibilita um diagnóstico do sistema educacional. Em suma, para prestar contas e responsabilizar é preciso dispor de dados e resultados provenientes dos processos avaliativos.

Para Afonso (2009), a avaliação poderá ser usada como condição para que os processos de prestação de contas e responsabilização aconteçam, isto é, para que se possa justificar algo e explicar seu funcionamento, é preciso desenvolver de alguma forma um processo avaliativo ou de autoavaliação. Democráticamente, para se prestar contas à sociedade, deve-se avaliar tal situação de maneira objetiva, buscando legitimar a dimensão democrática de todo o processo e, portanto, é inegável a função do Estado nesse processo, razão que é endossada pela associação entre as palavras presentes nesta classe.

**Accountability e Responsabilização (Classe 2).** Esta classe representa 14,4% do *corpus* textual com ênfase para as formas ativas

com maiores valores do teste qui-quadrado: = 30,3 (gerar = 24,9 (medida = 24,1 (valor acrescentado = 10,7 (consequências = 10,7 (bonificação), = 9,5 (Brasil = 8,6 (avaliar), = 8,6 (padronizar), entre outras. Essas palavras permitem inferir que, nos artigos do *corpus*, a *accountability* em educação foi discutida e analisada também em interface com o conceito de responsabilização. A compreensão do funcionamento e sistematização de políticas de responsabilização na educação é extremamente necessária, dado que é uma política de impacto no âmbito educacional e social, podendo influenciar no aumento de desigualdades sociais.

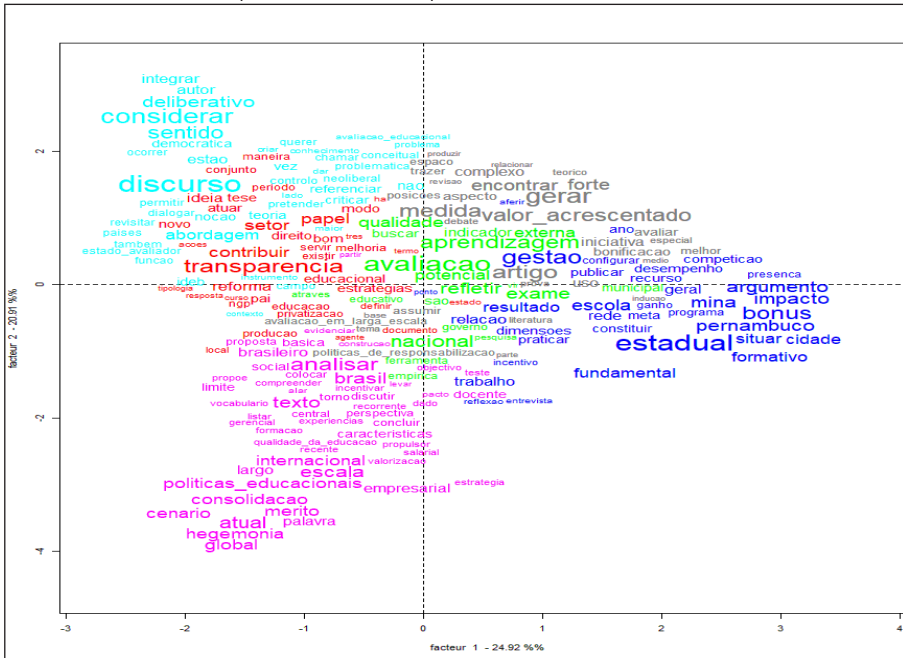
A responsabilização concebida por Afonso (2009) como um dos pilares que integram uma *accountability* democrática, mas tomada na literatura nacional e internacional também como tradutora da concepção da temática, é considerada, na maioria das vezes, como uma forma de sanção dos resultados obtidos nas avaliações em larga escala, concomitante, à prestação de contas. Nesse sentido, obviamente políticas de bonificação pelos resultados de tais avaliações são comuns em situações que envolvem a responsabilização, desdobramentos esses que são corroborados nas pesquisas analisadas (Afonso, 2009, 2010).

**Análise Fatorial de Correspondência entre as Classes** .A Análise Fatorial de Correspondência (AFC) é também oriunda do método da CHD, na qual as classes de palavras que se formaram no processamento do *corpus* textual são apresentadas em um plano fatorial mostrando a variabilidade das palavras contidas em cada classe, bem como as interações entre elas. A Figura 4 representa no plano fatorial as formas ativas distribuídas nas classes geradas no Iramuteq. Em relação às cores e nomenclaturas, a tipologia das classes ficou assim nominada: a) Classe 1 – Vermelha (*Accountability* e Prestação de Contas), b) Classe



2 – Cinza (Accountability e Responsabilização), c) Classe 3 – Verde (Accountability e Avaliação), d) Classe 4 – Azul piscina (Accountability e Abordagens), e) Classe 5 – Azul escuro (Accountability e Sistemas Educacionais) e f) Classe 6 – Rosa (Accountability e Estado).

Figura 4.  
Plano fatorial de correspondência do corpus textual



Nota: Relatório do software Iramuteq (2020).

Considerando-se que, quanto mais próximo ao encontro das linhas dos eixos do plano fatorial, mais significativa e enfática é a presença das palavras nas produções acadêmicas, podemos dizer que a palavra *avaliação* tem forte presença no desenvolvimento dos artigos analisados.

Nas análises dos relatórios do Iramuteq anteriormente apresentados constatou-se a forte presença de conceitos interfaceados com *accountability*, dentre eles: a avaliação de sistemas educacionais; políticas educacionais; prestação de contas; responsabilização; transparência; papel do Estado; bonificação; qualidade educacional, entre outros. São conceitos que permearam as discussões nos artigos acadêmicos analisados apontando tendências nas abordagens de *accountability* associadas às políticas de avaliação dos sistemas educacionais implementados pelo Estado.

## Conclusão

Conceito em expansão na área educacional em contexto brasileiro, etimologicamente o vocábulo está relacionado à ação de controle, de avaliação, de julgamento ou ainda de verificação de algo coletivamente, a partir da ação de computar. Em relação ao campo de significados ao qual a *accountability* se forma, podemos afirmar que ela considera os princípios relacionados a contar, enumerar, ajustar e justificar (Isunza Vera y Gurza-Lavalle, 2010). Essa terminologia tem origem inglesa, especificamente na área da administração, ainda não possuindo uma tradução exata para a língua portuguesa.

Enquanto tradução, o que encontramos no Brasil são significados aproximados que, em sua maioria, referem-se à prestação de contas e/ou responsabilização (Campos, 1990). Há que se considerar que talvez isso aconteça em decorrência do espectro de significados existentes do termo em inglês. Nesse sentido, *accountability* no Brasil pode ser considerado um conceito polissêmico em expansão (Schneider y Nardi, 2019). Em razão de não existir ainda um consenso entre autores brasileiros sobre uma unicidade e indissociabilidade do conceito, o que temos é uma concordância dos autores quanto à ausência de

clareza conceitual no desenvolvimento de pesquisas acadêmicas que envolvem essa temática.

Presente constantemente na área da administração tanto em contexto internacional quanto nacional, a *accountability* adentra na área educacional na década de 1970, ganhando amplitude a partir dos anos de 1990 (no Brasil), concomitantemente à redefinição do papel do Estado.

Sendo uma terminologia polissêmica e em ascensão nas últimas décadas, a *accountability* adentra na educação utilizando-se de mecanismos como os processos avaliativos, de prestação de contas à sociedade e de uma posterior responsabilização aos envolvidos para, em determinado momento, possibilitar a origem de políticas públicas que objetivem a melhoria da qualidade educacional.

Tais premissas nos ajudam a compreender com maior amplitude os caminhos adotados pelos pesquisadores nas discussões relacionadas à *accountability* no Brasil, conforme apresentou os dados oriundos do *software* Iramuteq.

De maneira geral, nossas análises sobre o *corpus* mapeado efetuadas via *software* Iramuteq, evidenciaram uma produção de conhecimento sobre o tema em franca expansão, contudo, ainda embrionária se considerarmos principalmente a diversidade de ferramentas e dos arranjos institucionais mobilizados na implantação de políticas de avaliação educacional e *accountability*, em diferentes realidades. Outro aspecto que merece destaque diz respeito à razoável novidade do debate no campo da educação, haja vista que a temática da avaliação educacional desperta interesse da academia há mais de três décadas.

Na perspectiva de Maroy e Voisin (2013), o sentido da prestação de contas e das consequências imputadas pelas políticas de regulação por resultados se alteram de acordo com as ferramentas utilizadas, haja vista a existência de um leque de instrumentos utilizados nas políticas de avaliação e *accountability* educacional. Nesse sentido, é fundamental que o debate brasileiro sobre o fenômeno procure interrogar as configurações e os usos das ferramentas constitutivas das políticas de avaliação e *accountability* educacional, pois são elas que alteram os impactos dessas políticas no campo empírico.

A relevância da utilização do *software* Iramuteq, como ferramenta de apoio na sistematização dos dados em revisões sistemáticas de literatura, possibilitou-nos um olhar mais crítico em relação à predominância das palavras presentes nos artigos, visto que por meio das frequências, das classificações e correlação de palavras, pudemos perceber que caminhos e tendências assumiram os autores ao tratar da temática da *accountability* em âmbito educacional, que conceitos e termos são predominantes e que interfaces com o campo da avaliação foram perceptíveis nos artigos analisados.

Além disso, a utilização de *softwares* no campo da educação vem continuamente se intensificando e demonstrando ser necessária na sistematização de dados que possibilitem uma análise de forma totalizada, generalizada e rápida para os pesquisadores, propiciando maior robustez e validade no tratamento de dados de suas pesquisas.

Em suma, cabe destacar a importância de um debate preciso sobre o fenômeno, voltado à compreensão (interpretação e explicação) aprofundada e totalizante das relações e determinações da política de avaliação educacional e *accountability*.

## Referências

- Afonso, A. J. (2009). Políticas avaliativas e accountability em educação: subsídios para um debate ibero-americano. *Revista de Ciências da Educação*, 57-69.
- Afonso, A. J. (2010). Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. En M. T. Esteban y A. J. Afonso (Org.), *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação* (147-170). Cortez.
- Afonso, A. J. (2012). Para uma conceptualização alternativa de accountability. *Educação e Sociedade*, 119(33), 471-484. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>
- Afonso, A. J. (2014). Questões, objetos e perspectivas em avaliação. *Avaliação*, 19(2), 487-507. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772014000200013>
- Afonso, A. J. (2019). Tendências regulatórias e impactos nas desigualdades educacionais. *Educação e Sociedade*, 40. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019220116>
- Bourdieu, P. ; Chamboredon, J. C., y Passeron, J. C. (2007). *Ofício de Sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia*. Vozes.
- Bussab, W. O., y Morettin, P. A. (2002). *Estatística Básica*. Saraiva.
- Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24, 30-50.
- Camargo, B. V., y Justo, A. M. (2013). IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas em Psicologia*, 21. <http://dx.doi.org/10.9788/TP2013.2-16>

Isunza Vera, E., y Gurza-Lavalle A. (2010). Precisiones conceptuales para ele debate contemporâneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. En E. Isunza Vera, y A. Gurza-Lavalle (Org.). La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. CIESAS-Universidad Veracruzana.

Mainardes, J. (2009). A pesquisa sobre a organização da escolaridade em ciclos no Brasil (2000-2006): mapeamento e problematizações. *Revista Brasileira de Educação*, 14. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782009000100002>

Maroy, C., y Voisin, A. (2013). As transformações recentes das políticas de accountability na Educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. *Educação y Sociedade*, 34, 881-901. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300012>

Mazzotti, A. J. A. (2002). A "revisão da bibliografia" em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis – o retorno. En L. Bianchetti y A. M. N. Machado. A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações (25-44). Editora da UFSC.

Ramos, M. G., Lima, V. M. R., y Rosa, A.M. P. (2018). Contribuições do software IRAMUTEQ para a Análise Textual Discursiva. Congresso Ibero-Americano em investigação qualitativa. <https://www.doi.org/10.13140/RG.2.2.28360.80649>

Schneider, M. P., y Nardi, E. L. (2019). Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização. Unijuí.

Souza, M. A. R.; Wall, M. L.; Thuler, A. C.M. C.; Lowen, I. M. V. y Peres, A. M. (2018). O uso do software IRAMUTEQ na análise de dados em pesquisas qualitativas. *Revista da Escola de Enfermagem*, 52. <https://doi.org/10.1590/S1980-220X2017015003353>

Vosgerau, D. S. R., y Romanowski, J. P. (2014). Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. *Revista Diálogo Educacional*, 14, 165-189. <https://doi.org/10.7213/dialogo.educ.14.041.DS08>





## CAPÍTULO 25

---

# CORTES NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO E REPERCUSSÕES NA LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Lucineide Medeiros-Barros

Universidade Estadual do Piauí, Brasil

### Introdução

As políticas sociais no Brasil e, dentre essas, a política educacional, passam por mudanças constantes devido ao (re) alinhamento do Estado às exigências da ordem neoliberal. Os efeitos disso se potencializam quando postos em contato com as questões específicas da herança colonial e escravocrata, que asseguram a dependência histórica associada à exploração de territórios, ao roubo de recursos naturais e às tentativas de aniquilamento das culturas e dos modos de vida.

O Brasil nasceu com características marcadamente rurais e, na maior parte do tempo, a sua população esteve concentrada nesse território, sob o jugo das elites rurais. A partir da década de 1980 o país se urbanizou, mas, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), no ano de 2015, 72% da população já vivia em zonas urbanas (Brasil, 2016). Apesar disso, o país ainda mantém fortes características rurais, seja pelo perfil da maior parte dos municípios,

com baixa densidade populacional e baixo padrão de urbanização em termos de acesso e atendimento a serviços básicos, seja pela diversidade regional, que assegura, nas regiões Nordeste e Norte, o alto percentual de população rural, se comparado às demais, de aproximadamente 27% e 25%, respectivamente.

Tanto quando a maior parte da população era rural, atualmente, a necessidade de políticas educacionais é gritante. A política de escolarização no país vem se mostrando, de modo geral, insuficiente, desigual e excludente. De acordo com dados divulgados pelo Fundo das Nações Unidas pela Infância (UNICEF), no ano de 2019, mais de 10% das crianças, de 4 e 5 anos, e de adolescentes, de 15 a 17 anos, residentes na zona rural, estavam fora da escola. Em todas as regiões do país, adolescentes de 15 a 17 anos vivendo em áreas rurais estão, proporcionalmente, mais excluídos(as) do que as(os) que vivem em áreas urbanas (UNICEF, 2021).

Há a questão da qualidade associada à exclusão e à baixa escolaridade da população, refletida nas condições precárias de infraestrutura, de formação dos/as professores/as, de qualidade do material didático, de práticas pedagógicas, metodológicas, curriculares, e na falta de escola contextualizada na realidade de seus habitantes, de modo que fosse tomada como ponto de partida e de colaboração para a superação desse quadro. Por meio do processo de insurgência popular, protagonizada nos anos de 1990, pelos movimentos sociais do campo, com destaque para o Movimento dos Trabalhadores/as Rurais Sem Terra (MST), as populações do meio rural passaram a forjar a política educacional afirmativa das especificidades e da potencialidade do meio rural e de seus habitantes, denominada política da Educação do Campo.

Porém, ao completar 20 anos, essa política entrou em ciclo de desmonte, que se dá através da desestruturação institucional dos órgãos responsáveis pela sua gestão, pelo corte de recursos do seu financiamento e pelas tentativas de esvaziamentos dos seus princípios fundacionais. Daí o objetivo deste texto, que é de discutir a relação entre cortes orçamentários e suas repercussões nas ações da Educação do Campo. Para tanto, serão considerados os recursos gestados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCR), tendo em vista a sua responsabilidade pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), criado para realizar ações diretamente relacionadas a populares de áreas de Reforma Agrária nos diferentes níveis e nas várias modalidades de ensino.

Boschetti (2009) explica que alguns autores diferenciam avaliação de políticas públicas de outras modalidades de avaliação e, citando Arretche (1998), ressalta que a avaliação política se dedica a analisar o processo de tomada de decisões que resulta em determinado tipo de política pública. Não analisa a sua natureza, dimensão ou abrangência, mas procura compreender e explicar os motivos que levaram determinado governo a adotar determinada política e não outra; em síntese, relaciona-se à avaliação de processos decisórios.

Assim, voltamo-nos para a avaliação dos processos decisórios que levaram ao comportamento do orçamento da Educação do Campo, realizado pelo INCR, considerando os cortes feitos e as repercussões gerais, diante dos desafios de promoção da Reforma Agrária Popular. Nesse contexto, a Educação do Campo é tida como uma política social que, por natureza, coloca-se necessariamente na seara dos direitos e da justiça. Boschetti afirma que sem esses dois

componentes a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada.

Diante dessa compreensão, a perspectiva histórica e a ação dos agentes sociais em cenários de permanentes tensões e contradições são indispensáveis ao processo avaliativo, por isso, a construção da discussão analítica envolve, neste texto, os seguintes passos: primeiramente, evidenciamos os dados teóricos sobre a organização produtiva do meio rural brasileiro, considerando as forças do Estado e da sociedade na promoção de determinados acontecimentos, e, mais especificamente, dos governos e dos movimentos sociais do campo; em segundo momento, situamos a Educação do Campo e o PRONERA no contexto geral da política educacional voltada ao meio rural, ressaltando contribuições do MST; e, no terceiro momento, evidenciamos os dados orçamentários do período de 2017 a 2020, relacionados à política de Educação do Campo a cargo do INCRA.

## **Metodologia**

De acordo Gerhardt e Silveira (2009), “A metodologia se interessa pela validade do caminho escolhido para se chegar ao fim proposto”, e, neste caso, “[...] não deve ser confundida com o conteúdo (teoria) nem com os procedimentos (métodos e técnicas)” (p. 13). Na construção metodológica, utilizamos dados obtidos em pesquisa documental junto ao Portal da Transparência, *site* de acesso livre, vinculado à Controladoria-Geral da União, criado no ano de 2004 e que contém informações da gestão pública do Poder Executivo brasileiro.

Analisamos o comportamento da despesa pública voltada à ação “Educação”, promovida pelo órgão INCRA, no período de 2017

a 2020, verificando valores empenhados, liquidados, pagos e restos a pagar. As escolhas se justificam pelo fato de o INCRA ter importância central no processo de promoção da Reforma Agrária no Brasil, dada a sua responsabilidade com a gestão do PRONERA e o período que expressa o momento em que as mudanças mais incisivas no tocante a cortes de recursos passaram a ser adotadas.

Os dados quantitativos foram submetidos à análise qualitativa, considerando os aportes teóricos da construção fundacional da Educação do Campo, no contexto da questão agrária, que demarcam o tipo de desenvolvimento da sociedade brasileira e seus desdobramentos na realidade atual, incluindo as recentes reformas administrativas.

Do ponto de vista do tratamento analítico, adotamos a perspectiva dialética, por nos "[...] permitir conhecer a realidade concreta no seu dinamismo e nas inter-relações" (Gamboa, 2007, p. 34). Assim, tomamos os dados sobre o financiamento como materialidade do real, síntese de múltiplas determinações simples e complexas. Esse real, ao ser submetido ao pensamento crítico, leva-nos a um novo concreto, dessa vez, o concreto pensado, que também se encontra condicionado e é determinado, em última instância, pelos ditames existentes no modo de organização do ser social, submetido atualmente à dinâmica capitalista.

Zemelman (1999) ressalta que "[...] o concreto é concreto, porque é a síntese, e a unidade do diverso é o resultado e não o ponto de partida", e que, em suas singularidades, os fenômenos nos levam a totalidades, sendo que "[...] la totalidad es una articulación dinámica de los procesos reales caracterizada por sus dinanismos, ritmos temporales y despliegues espaciales, y esta articulación puede concretarse en diferentes recortes del desarrollo histórico" (p. 8).

Este trabalho envolve áreas de conhecimento, como a política, a economia, a história, a administração pública e a educação, com destaque para o tópico dos estudos das políticas educacionais, denominado financiamento da educação, visto pelo viés da avaliação das políticas sociais.

Partimos da compreensão de que avaliar implica situar o que se avalia em processos de totalização – considerar movimentos internos e externos como fenômenos e processos de sínteses históricas. Nos marcos de um artigo não será possível adentrar em aspectos de grande amplitude na construção histórica, daí nossa opção por uma visão panorâmica, centrando a atenção que envolve a especificidade em discussão, que é o financiamento no período de 2017 a 2020. Esta análise privilegia as seguintes categorias – situadas em diferentes governos, momentos históricos da relação urbano-rural, realizações, conquistas e negações: a questão agrária, a educação, o meio rural e o financiamento expresso no orçamento público, considerando os cortes e suas vinculações a outras decisões da dinâmica política do país, em que se colocam diferentes posicionamentos diante da Reforma Agrária reivindicada pelos movimentos sociais do campo.

## **Resultados e discussão**

O Estado brasileiro é responsável pela implementação da política nacional de educação e o seu financiamento se faz com recursos públicos advindos da receita de impostos próprios da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; da receita de transferências, incluindo as constitucionais; e da receita de contribuições, incluindo a contribuição social do salário-educação. De acordo com a Constituição Federal, a União deve aplicar no mínimo

18% na educação; e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo 25%.

O Brasil conta atualmente com um fundo permanente de financiamento da educação básica, que é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos artigos 212 e 212-A da Constituição Federal, e na Lei 14.113/2020. Por essa lei, a União deve, no ano de 2026, contribuir com 23% dos recursos do Fundo. A esses recursos somam-se os voltados ao financiamento do Ensino Superior e os recursos próprios dos governos locais. Na estrutura administrativa do país, cabe ao Ministério da Educação, órgão da administração federal direta, a gestão da política nacional de educação do país, tendo como correspondentes, nos estados e nos municípios, as secretarias de educação.

A Educação do Campo se constituiu em sua origem como ação de educação, porém vinculada ao INCRA, sendo este, por sua vez, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Essa vinculação de origem se deve à compreensão dos movimentos sociais do campo sobre a impossibilidade de realização da Reforma Agrária sem um projeto de Educação que lhe dê suporte e que seja com ele identificado. Assim, no Regimento Interno do INCRA passou a constar a competência de “[...] desenvolver, acompanhar e supervisionar projetos relativos à educação do campo e cidadania” (Brasil, 2009, p. 8), e, entre as suas atividades, a de “[...] proporcionar a educação formal em todos os níveis, ensino básico, profissionalizante de nível médio e superior, para o público da reforma agrária, visando

a promoção da igualdade no meio rural". Além disso, com uma Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania e uma Divisão de Educação do Campo para atuarem diretamente na consecução dessas competências.

Nas bases da justificativa para essa vinculação, está a questão agrária, uma dívida histórica a ser resolvida. Stédile (2012) explica que a questão agrária, na literatura política, diz respeito aos problemas decorrentes da concentração da propriedade da terra e suas repercussões no desenvolvimento das forças produtivas e no poder político.

Essa questão se instala no processo de invasão colonial no Brasil, com a utilização de um sistema de produção, denominado *Plantation*, em que a coroa portuguesa concedeu a um pequeno grupo de pessoas grandes extensões de terra em áreas contínuas para o cultivo de um único produto voltado à exportação. Sobre o uso, incidia o direito de herança, e a mão de obra utilizada era de pessoas sujeitadas a situações extremas de degradação da condição humana, primeiramente indígenas e, na sequência, negros(as) traficados(as) no continente africano.

Prosseguindo nessa linha, o objetivo de desenvolvimento do capitalismo dependente formalizou institucionalmente a abolição da escravidão. Porém as relações não se modificaram, já que a primeira lei de terras existente no Brasil, do ano de 1850, inaugurou a propriedade privada da terra, fazendo surgir a categoria proprietário privado de terra, visto que até então só havia o direito de uso. Com ela, também ficaram instituídos o latifúndio e a exclusão das pessoas escravizadas, que só foram formalmente libertadas no ano de 1888, sem salvaguardas que lhes permitissem sair, de fato, da relação



de sujeição. Assim, a apropriação privada da terra pelas elites, a exploração da mão de obra, do território, dos modos de vida e de produção são combinações do modo de formação das relações sociais no meio rural.

Nesse movimento, por volta dos anos de 1930, quando o Brasil já havia se tornado República, foi necessário enfrentar a crise do modelo exportador e a consequente abertura de caminho para a instauração de outro modelo de produção: o industrial, que impôs fortes repercussões no meio rural, seja por causa da diminuição de sua população, que foi varrida em grande parte para os chamados grandes centros, ampliando o exército de reserva na indústria e provocando baixa no custo da mão de obra, seja pela reorganização do poder que se concentrou inicialmente na burguesia industrial, dependente, custeada por grandes empréstimos que provocaram o processo de endividamento brasileiro persistente.

Não tardou para que as elites industriais fizessem aliança com as oligarquias rurais, favorecendo que essas novamente se recolocassem na órbita do poder na medida que se criou a burguesia agrária ligada aos interesses das elites industriais. Assim, além de possuírem terras, passaram também a compartilhar certo poder político (Stédile, 2012).

Esse processo não se deu sem grandes tensões. Além da resistência indígena, fortemente reprimida, houve a resistência negra, com a formação dos quilombos como lugares de refúgio e organização contra o poder escravista. Por volta de 1950, levantaram-se, no nordeste brasileiro, as Ligas Camponesas, posicionadas contra a concentração da terra e seus efeitos, motivando a criação de várias entidades associativas rurais locais de defesa dos trabalhadores (Grzybowski, 1987).

Mas o cenário de levante dos setores populares, entre os anos de 1950 e 1960, também foi marcado pela criação e pelo protagonismo de organizações de incidência nacional, como a União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTRAB) e o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER) (Morissawa, 2001), organizações que também sofreram a repressão do período ditatorial que perdurou até os anos de 1980.

As ações educacionais integraram o contexto das resistências camponesas com as mobilizações contra o analfabetismo, principalmente na região Nordeste, por meio de processos de conscientização sobre a realidade com o intuito de transformá-la, tendo a participação incisiva de Paulo Freire na animação do Movimento de Cultura Popular (MCP), dos Centros Populares de Cultura (CPC), bem como setores religiosos e a União Brasileira dos Estudantes (UNE). Essa movimentação levou o Governo brasileiro a propor a Campanha Nacional de Alfabetização, interrompida pelas forças da ditadura civil-militar (Freire, 2002).

O clima de resistências e mobilizações contra a ditadura pavimentou um caminho para o ascenso das lutas dos movimentos sociais populares no período pós-ditadura, porém, nesse mesmo clima, houve um intenso processo de busca por ocupação dos espaços na institucionalidade estatal, que se fortaleceu com mobilizações no momento de elaboração da Constituição de 1988, resultando na previsão legal de participação social na elaboração dos orçamentos públicos, em conselhos e fóruns de gestão, plebiscitos, referendos e projetos de lei de iniciativa popular.

Enquanto isso, a onda globalizante favoreceu que chegasse ao Brasil o ideário neoliberal, que havia se consolidado e já se encontrava

em crise na Europa. De 1964 a 1985, de acordo com Petras e Veltmeyer (2001), o Brasil foi guiado a partir de um modelo desenvolvimentista nacional, com o Estado desempenhando papel importante na economia e, ao mesmo tempo, intensificando o ingresso de capital estrangeiro em grande escala e a largos prazos. Tanto que, nos anos de 1980, houve a crise da dívida e o declínio das taxas de crescimento, que vinha se verificando, somados ao avanço dos movimentos sociais e aos conflitos entre as elites, que provocaram a derrocada do regime militar.

No período de 1985 a 1994, compreendendo os Governos Sarney, Collor e Itamar Franco, “[...] foram feitas tentativas para liberalizar a economia”, com o estímulo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM). Porém foi viabilizada somente nos Governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando outros países latino-americanos já estavam submetidos à doutrina neoliberal (Petras y Veltmeyer, 2001, p. 12).

A relação entre Estado e mercado sofreu importantes alterações sob o argumento da necessidade de equilibrar as finanças para melhor servir à sociedade. Para isso, conforme Sallum Jr. (1998), o Governo adotou medidas, autorizadas pelo Congresso Nacional, que viabilizaram a transferência de responsabilidades, antes tidas pelo Estado, à iniciativa privada, abertura ainda maior à empresas de capital estrangeiro e autorização do Estado para privatizar as empresas de telecomunicações. Orientações desse tipo foram a base de uma reforma constitucional que remodelou o Estado, embora tenha sido comunicada como reforma administrativa.

Nesse momento de implantação das reformas neoliberais, os movimentos sociais estavam desmobilizados para as lutas gerais e de

amplo alcance; o movimento que ocupou a cena pública da luta antineoliberal foi o MST, que ainda no final da ditadura havia realizado as primeiras ocupações de terra com o apoio decisivo da Comissão Pastoral da Terra (CPT), (Fernandes, 2000).

As ocupações se intensificaram por todo o país, bem como as marchas, as ocupações de prédios públicos, de estradas e as ações de solidariedade de classe, defendendo um projeto popular para o Brasil baseado na soberania nacional, indispensável à realização da Reforma Agrária Popular. O Movimento também enfrentava a política de reforma agrária de mercado, promovida pelo Governo FHC sob a orientação de organismos financeiros internacionais, evidenciada em programas e projetos, a exemplo do Banco da Terra, associada à forte criminalização dos movimentos sociais e do MST. Nesse período, o Governo chegou a adotar uma Medida Provisória para impedir as ocupações.

Essas lutas também se expressaram no contexto da educação, tendo como uma das conquistas mais importantes a criação do PRONERA, em 1998, firmado em negociação entre Governo e Movimento no final da Marcha Nacional pela Reforma Agrária, Emprego e Justiça, em que marchantes, em fileiras, atravessaram o país denunciando o massacre de Eldorado dos Carajás e conduzindo a pauta da Reforma Agrária (Morissawa, 2001).

Ao final do Governo FHC, havia aumentado o número de famílias assentadas, se comparado aos Governos anteriores. Contudo, com as políticas de criminalização, havia diminuído o número de famílias acampadas e os assentamentos implantados não estavam consolidados, dadas as restrições na liberação de recursos também vinculadas à ordem das criminalizações ao Movimento.

Com o Governo Lula, instalou-se a expectativa de que haveria a alavancagem na construção da Reforma Agrária. Foi elaborado um Plano Nacional de Reforma Agrária, que previa o assentamento de 400 mil famílias até o ano de 2006, a regularização da posse de 500 mil famílias, o crédito fundiário para 128 mil famílias e a viabilidade econômica dos assentamentos, além de diversos projetos e programas reportados em seus objetivos e metas (Brasil, 2003).

Apesar da expectativa e dos processos históricos que levaram Lula e o Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, as avaliações, dentre essas, a de Oliveira (2010), indicam que a política adotada foi de continuidade. Os dados informam que, nos oito anos de Governo do presidente Lula da Silva, foram assentadas mais de 150 mil famílias e houve políticas de incentivo à agricultura familiar, porém, mais da metade desses assentamentos, ao final do Governo, ainda permaneciam em fase inicial de execução e somente 4,5% do total dos assentamentos rurais estavam consolidados com infraestrutura adequada à produção.

Em geral, identificadas como neodesenvolvimentistas, as políticas nos Governos do PT garantiram o aprofundamento da lógica neoliberal no meio rural, viabilizando o fortalecimento do agronegócio e mantendo praticamente intacta a estrutura agrária, pois não enfrentaram o cerne da questão agrária. No Governo Dilma Roussef, as insatisfações foram ampliadas, como destaca Alentejano (2015):

[...] a partir do segundo governo Lula também há uma regressão na política de assentamentos e isto se intensifica no primeiro governo Dilma, sendo que neste caso, não estamos diante de uma ofensiva de um governo de direita contra os movimentos sociais, mas do abandono da política de criação de assentamentos por governos

supostamente de esquerda, resultado do bloqueio estrutural da reforma agrária em favor da expansão do agronegócio (p. 4).

As contradições dos Governos petistas, associadas à escalada da política de recomposição de forças conservadoras e de direita no mundo, com incidência no Brasil, favoreceram o *impeachment* de Dilma Rousseff, por meio de um golpe midiático e parlamentar. Com isso, com a ascensão do vice-presidente Michel Temer à Presidência, caiu ainda mais drasticamente o número de famílias assentadas, houve aumento da violência no meio rural, além da remodelagem da estrutura institucional vinculada até então à promoção da política.

Essa medida se expressa principalmente na extinção do MDA e na indicação de uma pessoa reconhecidamente representante das elites agrárias para a gestão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (Alentejano, 2018). Em expediente encaminhado às gestões regionais do INCRA, ainda no início do Governo, em 2019, o então presidente suspendeu a política de reforma agrária sob argumento de alinhamento dos gastos e, no ano seguinte, extinguiu cargos e funções do órgão, que já vinha em situação de carência de pessoal e havia passado por sucessivos cortes em seus orçamentos anuais (Brasil, 2020a). Nesse contexto, colocam-se as mudanças na política de educação no contexto da Reforma Agrária, conforme discussão feita adiante.

A educação como política de Estado e de Governos é constituinte da formação da sociedade brasileira. Desde as origens, é realizada com caráter dualista, produzindo escola de baixa qualidade para pobres, enquanto os setores privilegiados economicamente são também favorecidos educacionalmente pelo tipo de escola que

acessam, financiada pelo fundo público. Nesse contexto, persistem na realidade brasileira altos índices de analfabetismo clássico e funcional.

No prefácio de “Educação como Prática de Liberdade”, de Paulo Freire, Weffort (1981, p. 13) ressalta que “[...] há uma alta correlação, particularmente no campo, entre estagnação econômica e social e analfabetismo” (p. 13). Afirma também que “[...] o movimento de conscientização aparece como resposta, no plano educacional, à necessidade de uma autêntica mobilização democrática do povo brasileiro” (p. 18).

Essa resposta está colocada no movimento da realidade, por isso que Paulo Freire (2005) afirma que a pedagogia do oprimido é a “[...] pedagogia dos homens empenhado-se na luta por sua libertação”(p. 45), mas isso só se torna possível quando as pessoas oprimidas compreendem, pela conscientização, a importância da luta organizada, que “[...] jamais será a justaposição de indivíduos que, gregarizados, se relacionem mecanicamente” (Freire, 2005, p. 204).

O MST, conforme comentado anteriormente, foi um dos protagonistas nas lutas antineoliberais, com metodologia organizativa singular, envolvendo a família como conjunto, articulando permanentemente ações diretas, formação e disciplina; outra dimensão organizativa se relacionava à distribuição das tarefas estratégicas do Movimento em grupos com a denominação de Setores e Frentes, dentre os quais se inclui a Frente de Educação.

O modo de organização do Movimento, que Caldart (2000) traduz como “lições da caminhada”, foi gerando subsídios para a organização de uma proposta de política de educação. Ela afirma que, nesse processo, o MST “[...] inclui a escola como uma de suas

ocupações e preocupações, políticas e pedagógicas" (p. 62), podendo extrair algumas lições que contribuiram com o diálogo sobre as escolas e a Educação do Campo que, inicialmente, voltou a atenção para a escola básica e, a partir daí, também para o ensino superior.

Kolling, Ceriole e Caldart (2002) ressaltam que o projeto educativo da Educação do Campo dialoga com a *pedagogia do oprimido*" e com o conjunto do acúmulo das lutas e construções dos movimentos sociais comprometidas com o que vem sendo denominado de projeto de Reforma Agrária popular – trata-se de uma construção em movimento.

Com base nessas experiências e em outras, acumuladas nos processos da luta socialista, do movimento sindical e das Escolas Família Agrícola (EFAs), foi se formando uma articulação que mais tarde ganhou feições de movimento, combinando diferentes organismos sociais, entidades, instituições de ensino superior que realizaram encontros e conferências nacionais e, assim, foi consubstanciando uma proposta formatada a partir de matrizes da tradição pedagógica nascida das experiências teórico-práticas da educação produzida no campo, utilizando a categoria campo com a preocupação de recolocar o conceito histórico e político de camponês (Kolling et al., 2002).

De acordo com Arroyo (1999), o grande desafio dessa construção era "[...] vincular a educação, desde nossas tímidas experiências alternativas, com um grande e massivo projeto de crítica às escolhas já feitas e de construção de novas opções para o desenvolvimento (também modernizador) de país" (p. 47). Por isso, o projeto da Educação do Campo também enfrenta a realidade de exclusão escolar histórica dos setores populares do meio rural.



A professora Edla Soares, em seu relatório apresentado à Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação sobre as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, destaca que, apesar das origens rurais do Brasil e todas as suas constituições terem contemplado a educação, a educação rural sequer foi mencionada em algumas e somente passou a integrar o ordenamento jurídico nas primeiras décadas do século XX. Nas Constituições de 1824 e 1891, a educação para as populações rurais foram omissas em relação ao assunto. Ela explica que a Constituição de 1934 incorporou ideias do chamado Movimento Renovador da educação, com forte influência europeia, que, de certo modo, avançou em relação às anteriores, prevendo a oferta de ensino primário gratuito por parte de empresas agrícolas nas quais trabalhassem mais de 50 pessoas, com pelo menos 10 analfabetas e assegurando a responsabilidade da União para com o financiamento da educação (Ministério da Educação, 2002).

A Constituição de 1937 deu ênfase à oferta do ensino profissional, diminuiu a responsabilidade do Estado com a educação e a educação rural não foi citada. A de 1946 estabeleceu a educação como direito de todos e fez rápida menção ao ensino rural, entregando a empresas agrícolas a obrigação da oferta de ensino primário aos seus trabalhadores e aos filhos desses. À época, foi instituído um decreto-lei de organização do ensino agrícola com preocupações voltadas às necessidades da chamada modernização industrial. A Constituição de 1967, emendada em 1969, reafirmou a obrigatoriedade de empresas agrícolas com o ensino primário de empregados, mas não vinculou recursos orçamentários do Estado para a finalidade de ofertar escolas rurais.

Nesse contexto histórico, um passo significativo na negação dessa realidade aconteceu com a aprovação da Constituição de 1988: além de a educação ter sido proclamada como direito de todos, tendo como um dos princípios a igualdade de condições de acesso e permanência na escola, voltou-se a ter a vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, e a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9394/1996 estabeleceu, no Art. 28, que os sistemas de ensino devem ser adaptados às peculiaridades da vida rural em cada região, no tocante a conteúdos curriculares e metodologias, à organização escolar própria e à adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Amparados pelo preceito constitucional, os Movimentos Sociais do Campo conseguiram assegurar outras conquistas em termos de marcos legais e normativos, dentre as quais, as Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo; o Decreto n. 7352/2010, que dispõe sobre a política de Educação do Campo e o PRONERA; e a Lei 12.960/2014, que impõe procedimentos em caso de fechamento de escolas..

A pressão também assegurou mudanças na estrutura administrativa do Estado para a realização da educação, situando-a como parte da política de Reforma Agrária, envolvendo diretamente a estrutura do INCRA, conforme explicado anteriormente. Vale recolocar que o INCRA é uma autarquia criada no ano de 1970 e que, no ano de 2000, passou a integrar o MDA, trazendo consigo a gestão do PRONERA, criado em 1998, voltado ao apoio e financiamento de projetos de educação no contexto da reforma agrária.

O MDA foi criado no Governo do presidente FHC, com forte protagonismo do MST, em um contexto de ampliação dos conflitos agrários: no ano de 1998, foram registrados mais de mil deles

espalhados por todo o país. O Governo respondia com repressão policial e esse quadro resultou em massacres, como o de Corumbiara e de Eldorado dos Carajás (Oliveira, 2007). Sem recuar, o movimento social continuou realizando ocupações de terras improdutivas e ampliando as pressões sobre o Governo, reivindicando assentamentos, crédito, assistência e enfrentando o projeto neoliberal, e, no ano de 1997, realizou uma Marcha à Brasília por emprego, justiça e Reforma Agrária, tendo sido recebida no dia 17 de abril, data que marca o massacre de Eldorado, por aproximadamente cem mil pessoas. O PRONERA é um dos resultados dessa mobilização.

De acordo com dados do Governo brasileiro, em 23 anos de existência, o PRONERA atendeu mais de 191 mil jovens e adultos por meio de parcerias do INCRA com instituições de ensino sem fins lucrativos (Brasil, 2021), porém, além dos números, tem-se a marca da política de Educação do Campo como uma construção forjada na luta social, conforme já mencionado. O PRONERA ganhou reforços nos Governos Lula e Dilma. De acordo com Diniz (2018), o ano de 2004 pode ser considerado “[...] um marco na consolidação do PRONERA como uma política pública operacionalizada por uma gestão participativa e compartilhada”.

Apesar disso e, contraditoriamente, constatou-se que, no período de 2003 a 2005, somente 25% das famílias foram assentadas em terras desapropriadas. A maioria das famílias, em assentamentos antigos, e que já existiam em terras públicas. Nesse contexto, os números apresentados pelo Governo como a maior reforma agrária de todos os tempos não condizem com a realidade (Fernandes, 1999).

Conforme já destacado, no Governo Dilma Rousseff, houve redução no número de famílias assentadas, além dos contingenciamentos de recursos para a reforma agrária, uma prática

que já vinha sendo adotada pelos governos anteriores. O Governo foi derrubado com um golpe parlamentar-midiático e, na gestão de Michel Temer, um dos primeiros atos foi a extinção do MDA, por meio da Medida Provisória 726/2016, que fundiu o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) com o MDA, originando o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (Firmiano y Mafort, 2018).

Nesse processo, o INCRA foi deslocado do MDA para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Em síntese, as pastas responsáveis pela reforma agrária foram postas sob a responsabilidade direta da Presidência e de seus auxiliares diretos, facilitando o controle do setor ruralista.

Em janeiro de 2019, tomou posse o presidente Jair Bolsonaro, trazendo consigo uma pauta em que o agronegócio figura como prioridade para o desenvolvimento pretendido pelo Governo, reforçando e aprofundando a posição política que já vinha sendo adotada desde o Governo FHC, em detrimento da pauta da agricultura familiar e da reforma agrária popular (Alentejano, 2020; Sauer, Leite y Tubino, 2020).

Sauer et al. (2020, p. 303) ressaltam que o INCRA “[...] foi limitado a um leque restrito de ações, eliminando missões históricas como a criação de assentamentos” (p. 303), além disso, deixaram nítida a linha de tratamento para com os movimentos sociais, e publicou um “[...] ato desautorizando os superintendentes a conceder audiências aos movimentos sociais que não possuam CNPJ”, que, apesar de ter sido revogado, na prática, mantém-se as medidas burocratizantes adotadas. Os autores também ressaltam que os recursos orçamentários da educação do campo foram praticamente zerados e que as “[...]”

ações orçamentárias da autarquia já vinham sendo desidratadas desde 2016", mas chama a atenção para o corte brutal da educação do campo e da assistência técnica.

Os dados do Portal da Transparência relacionados à execução orçamentária do INCRA, constantes no detalhamento da execução da despesa com educação nos anos 2017, 2018, 2019 e 2020, apresentam, nos anos 2017 e 2018, a existência dos seguintes programas: 1) Programa de gestão e manutenção da Presidência da República; 2) previdência de inativos e pensionistas da União; 3) reforma agrária e governança fundiária; 4) fortalecimento e dinamização da agricultura familiar; e 5) promoção da igualdade racial e superação do racismo. Nos anos de 2019 e 2020, houve alteração nos programas do órgão, em que o primeiro programa passou a ter outra denominação: Programa de gestão e manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, mantendo a denominação dos demais. No ano seguinte, 2020, os programas passaram a ser assim denominados: 1) Programa de gestão e manutenção do Poder Executivo; 2) governança fundiária; 3) proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos; 4) agropecuária sustentável; 5) operações especiais: outros encargos sociais.

As denominações indicam mudanças na natureza do órgão, na sua vinculação institucional e administrativa, e, aliado a isso, o esvaziamento ou a extinção de atribuições, bem como mudanças na política de pessoal. Como podemos observar Quadro 1, a palavra Reforma Agrária desaparece dos programas, assim como a igualdade racial e superação do racismo.

Quadro 1.

*Denominação dos programas orçamentários do INCRA (2017 a 2020)*

Programa Orçamentário			
2017	2018	2019	2020
Programa de gestão e manutenção da Presidência da República		Programa de gestão e manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Programa de gestão e manutenção do Poder Executivo
Previdência de inativos e pensionistas da União			Governança fundiária
Reforma agrária e governança fundiária			Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos
Fortalecimento e dinamização da agricultura familiar			Agropecuária sustentável
Promoção da igualdade racial e superação do racismo			Operações especiais: outros encargos sociais

Nota: Portal da Transparência IN CRA/Governo brasileiro (2020b).

Na dinâmica orçamentária, a execução financeira do órgão é organizada a partir de determinadas funções que, a depender dos objetivos e da natureza do órgão, podem ser alteradas. Nos anos de 2017 e 2018, as funções eram as seguintes: 1) organização agrária (compreendendo os programas citados acima); b) previdência social; c) encargos especiais; e d) reserva de contingência. Como podemos observar, os três últimos dizem respeito a recursos aplicados em obrigações relacionadas a pessoal ou outras, fixas e/ou contingenciais. Nos anos de 2019 e 2020, as funções passaram a ser as seguintes: a) organização agrária; b) previdência social; c) encargos especiais; d) agricultura; e) reserva de contingência. Isso denota que a função organização agrária se manteve, porém, foi acrescida a função agricultura. Vale salientar que esse período coincide com a transição entre os Governos Temer e Bolsonaro, com a extinção do MDA, o deslocamento do IN CRA para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada à Casa

Civil da Presidência da República e a intensificação da política de favorecimento ao agronegócio.

Essas mudanças se expressam também do ponto de vista do orçamento executado, que chegou ao ano de 2020 com corte de quase 32%, como se pode observar na Quadro 2:

Quadro 2.  
*Orçamento executado, segundo as Funções Organização Fundiária e Agricultura*

Ano	Organização fundiária (R\$)	Agricultura (R\$)
2017	970.690.915,37	
2018	951.188.769,32	
2019	721.027.652,64	-
2020	665.111.584,34	6.121.123,00

Nota: Portal da Transparência INCRA/Governo brasileiro (2020b).

A Educação dos povos do campo, a cargo do INCRA, e, portanto, situada no contexto das ações da Reforma Agrária, está relacionada às funções organização agrária e/ou agricultura, figurando como subfunções designadas com a denominação "Ensino Profissional", e esta, relacionada ao Programa "Reforma Agrária e Governança Fundiária". Quando esse Programa foi suprimido, a ação, nos anos 2019 e 2020, ficou relacionada a outro programa denominado governança fundiária, porém sem a designação da Reforma Agrária.

Quadro 3.

Dados de Execução Orçamentária, segundo Programa e Ação

Ano	Programa Orçamentário	Ação Orçamentária	Total empenhado (R\$)	Total liquidado (R\$)	Total pago (R\$)	Restos a pagar (R\$)
2017	Reforma Agrária e governança fundiária	Promoção da Educação do Campo	4.695.349,53	3.376.239,34	2.442.925,34	3.921.434,27
2018			4.922.098,61	1.903.256,52	1.142.692,38	1.888.817,42
			2.748.490,11	671.831,18	518.516,56	1.955.331,94
2019	Educação do Campo (Pronea)	Capacitação e formação profissional de nível médio e superior para a Reforma Agrária	0	0	0	0
2020	Governança Fundiária	Promoção da Educação do Campo	0	0	0	1.478.655,58

Nota: Portal da Transparência INCRA/Governo brasileiro (2020b).

Como podemos verificar pelos dados, nos anos de 2019 e 2020, período em que ocorreram as mudanças estruturais e políticas do órgão, não houve recursos empenhados, liquidados, tampouco pagos no provimento de ações da Educação do Campo.

## Conclusões

Diante desse cenário de cortes drásticos situados no contexto de política regressiva em relação aos objetivos que os movimentos sociais do campo inscreveram no âmbito da política pública, a partir do final dos anos 1990, é possível depreendermos que a repercussão nas ações de Educação do Campo são severas e buscam interromper



a construção contra-hegemônica ao modelo do desenvolvimento existente, baseado na exploração do território, do trabalho e do modo de vida camponês, utilizando-se do mecanismo de negação da educação para que, assim, seja possível dar continuidade aos processos de educação rural tradicional, favorecedores dos aprisionamentos históricos do campo e dos camponeses. Nesse sentido, o ataque à Educação do Campo é estratégico, e, no cumprimento desse propósito, há um rastro de destruição das estruturas criadas pelo Estado para promover a política; isso se associa à imposição de entraves às demais ações voltadas à construção da Reforma Agrária Popular e à superação da questão agrária.

Essa afirmação resulta de esforço de avaliação que se coloca para além de considerar a relação custo-benefício, envolve a compreensão de que as políticas sociais só podem ser consideradas satisfatórias se expandirem direitos, reduzirem a desigualdade social e propiciarem a equidade. Assim, afirmamos que as decisões que levaram aos cortes de recursos orçamentários da Educação do Campo se constituem em processo histórico permeado por intencionalidade elitista, concentradora e, em alguns momentos, com a aprovação de forças políticas identificadas com os propósitos da Reforma Agrária, no caso, as pertencentes aos Governos petistas, mas que sucumbiram à compreensão particularista, centrada em interesses eleitorais, negligenciando a necessidade histórica de desmantelamento da estrutura fundiária existente.

Porém a Educação do Campo é mais do que uma política pública estatal. Suas bases de fundação estão fincadas na luta do povo do campo e nas lutas gerais da sociedade por libertação, que não param enquanto persistirem a exploração, a opressão, a desigualdade. Além disso, não se tratam de lutas localizadas, não

apenas porque se constituem em movimento nacional que se articula internacionalmente, mas também porque pertencem a um projeto de sociedade que vem de longe e se reinventa em diferentes momentos.

## Referências

- Alentejano, P. (2015). *A centralidade da questão fundiária no cenário agrário brasileiro do século XXI*. <http://observatoriogeografico-americalatina.org.mx/egal15/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/01.pdf>
- Alentejano, P. (2020). As políticas do governo Bolsonaro para o campo: a contrarreforma agrária em marcha acelerada. *Revista da ANPEGE*, 16(29), 353-392. <https://doi.org/10.5418/ra2020.v16i29.12434>
- Alentejano, P. (2018). A política agrária do governo temer: a pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira? *OKARA: Geografia em debate*, 12(2), 308-325. <https://doi.org/10.22478/ufpb.1982-3878.2018v12n2.41319>
- Arretche, M. (1998). Tendências no estudo sobre avaliação. In: E., Rico. *Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate* (pp.29-39). Cortez Editora.
- Arroyo, M. (1999). Prefácio. In: E. J., Kolling; F. S. C., Nery y M. C., Molina. *Por uma Educação Básica do Campo* (6-12). Fundação Universidade de Brasília.
- Boschetti, I. (2009). Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ ABEPSS (Org.). *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais* (pp.1-27). CFESS/ABEPSS.

Caldart, R. S. (2000). A escola do campo em movimento. In: B., César; R. S. y Caldart. *Projeto Popular e escolas do campo* (pp.23-52). Por uma Educação Básica do Campo.

Decreto n. 6.812/2009. Aprova a Estrutura Regimental e o Regimento Interno do Incra (3 de abril de 2009). *Diário Oficial da União*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6812.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6812.htm)

Decreto no 10.252. Aprova A Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão (20 de fevereiro de 2020). *Diário Oficial da União*. <http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.252-de-20-de-fevereiro-de-2020-244585036>

Diniz, D. F. (2018). Programa nacional de educação na reforma agrária (PRONERA): uma política pública para a democratização do estado no brasil. *Inter-Ação*, 43(1), 259-280. <https://doi.org/10.5216/ia.v43i1.46105>

Fernandes, B. M. (1999). *MST: Movimento dos trabalhadores rurais sem terra: formação e territorialização*. Hucitec.

Fernandes, B. M. (2000). *A formação do MST no Brasil*. Vozes.

Firmiano, F. D. y Mafort, K. C. O. (2018). A reforma da contrarreforma agrária no Brasil. *Revista Libertas*, 18(2), 33-48. <https://doi.org/10.34019/1980-8518.2018.v18.18610>

Freire, P. R. N. (2002). *Educação e atualidade brasileira*. 2. ed., Cortez; Instituto Paulo Freire.

Freire, P. (2005). *Pedagogia do oprimido*. Paz e Terra.

Gamboa, S. S. (2007). *Perspectiva em educação: métodos e epistemologia*. Argos.

Gerhardt, T. E. y Silveira, D. T. (2009). *Métodos da Pesquisa*. Editora da UFRGS.

Grzybowski, C. (1987). *Caminhos e Descaminhos dos Movimentos Sociais no Campo*. Vozes.

IBGE Brasil (2016). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015/IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento*. IBGE.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), (2020). *Despesas do órgão: execução orçamentária e financeira* Portal da Transparência. Controladoria-Geral da União. <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/22201?ano=2017>

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), (2021). *Proneira: 23 anos levando educação para o campo brasileiro*. INCRA. <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/proneira-23-anos-levando-educacao-para-o-campo-brasileiro>

Kolling, E. J.; Ceriole, P. R. y Caldart, R. S. (2002). *Educação do Campo: identidade e políticas públicas, por uma educação do campo*. Articulação Nacional Por uma Educação do Campo.

Ministério da Educação do Brasil (2002). *Diretrizes operacionais para a educação buscai nas escolas do campo*. <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13200-resolucao-ceb-2002>

Ministério da Educação do Brasil (2012). *Educação do Campo: marcos normativos*. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão - SECADI. [http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/bib\\_educ\\_campo.pdf](http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/bib_educ_campo.pdf)

Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil (2003). *Plano nacional de reforma agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural*. <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=39282>

- Morissawa, M. (2001). *A história da luta pela terra e o MST*. Expressão Popular.
- Oliveira, A. U. (2007). *Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária*. FFLCH.
- Oliveira, A. U. (2010). *Não Reforma Agrária e Contra Reforma Agrária no Brasil do governo Lula*. Observatorio Geográfico da América Latina.
- Petras, J. y Veltmeyer, H. (2001). *Brasil de Cardoso, a desapropriação do país*. Vozes.
- Sallum Jr., B. (1998). Globalização e Estratégia para o Desenvolvimento: o Brasil nos anos 90. In: A. Dines et al. *Sociedade e Estado: Superando Fronteiras* (pp.243-280). Edições Fundap.
- Sauer, S., Leite, A. Z. y Tubino, N. L. G. (2020). Agenda política da terra no governo Bolsonaro. *Revista da ANPEGE*, 16(29), 285 - 318. <https://doi.org/10.5418/ra2020.v16i29.12518>
- Stédile, J. P. (2012). *A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda -1960-1980*. Expressão Popular.
- UNICEF (2021). *Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação*. UNICEF.
- Weffort (1981). F. C. *Educação e política: reflexões sociológicas sobre uma pedagogia libertadora* (prefácio). In: P. Freire. *Educação como prática da liberdade*. Paz e Terra.
- Zemelman, H. (1999). *Los Horizontes de la Razón II: Historia y necesidad de utopía*. El Colegio de México.



**IV – EVALUACIÓN  
EDUCACIONAL Y  
GESTIÓN ESCOLAR**

**IV – AVALIAÇÃO  
EDUCACIONAL E GESTÃO  
ESCOLAR**







## CAPÍTULO 26

---

# CONSEQUÊNCIAS DO GERENCIALISMO NA IMPLEMENTAÇÃO DE AVALIAÇÕES EXTERNAS POR REDES PÚBLICAS DE ENSINO CATARINENSES

Jerusa Algeri

Marilda Pascual Schneider

Universidade do Oeste de Santa Catarina, Brasil

### Introdução

Os processos de modernização do dia a dia escolar e, por conseguinte, do meio social, foram impregnados pela implantação de uma forma de Estado gerencial já em uso em políticas educacionais internacionais. A forma gerencial ou, conforme designam alguns estudiosos da área da educação, de modelo de administração gerencialista (Abrucio, 1997; Bresser-Pereira, 1996; Parente, 2019; Clarke y Newman, 2012), têm grande repercussão na estrutura governamental e, por consequências na definição e implementação de políticas públicas.

A questão se faz presente na aplicação de medidas com reflexos internacionais em uma cultura preexistente, que objetiva aprimorar os processos de administração de serviços públicos de modo a maximizar os lucros e minimizar os gastos. A esse respeito, Clarke y Newman (2012) advogam que “o gerencialismo é uma ideologia que legitima direitos ao poder, especialmente ao direito de

gerir, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais" (p. 359).

Com o foco na modernização e tendo como discurso a melhoria do bem-estar social, a inclusão de práticas gerenciais de administração pública tem ganhado grandes proporções nas últimas décadas. Os mesmos autores afirmam que o novo modelo de gestão pública desafiou modelos tradicionais de administração por requerer a implantação de abordagens mais dinâmicas e empresariais nos modos de conceber e gerir órgãos, instituições e serviços públicos. Na educação, a abordagem gerencial vem requerendo a implantação de políticas e práticas que focalizam a avaliação de desempenho para o que se exige novos padrões de regulação dos serviços públicos, "direcionados às preferências dos consumidores" (Abrucio, 1997).

Especialmente na educação básica, as políticas voltadas para a avaliação de desempenho estão ancoradas na aplicação de provas e exames em larga escala que focalizam os resultados em detrimento dos processos educacionais. O modelo de avaliação utilizado desconsidera os diferentes contextos e realidades do país, bem como os fatores implicados no processo educacional, tais como as condições econômicas, sociais e culturais dos estudantes e da comunidade onde as escolas de educação básica estão inseridas. Outra situação preocupante está no crescente controle e na responsabilização das escolas, professores e alunos pelo sucesso ou fracasso nas aprendizagens sem compartilhamento com as demais instâncias governamentais.

No Brasil, a cultura da avaliação, com foco na melhoria da qualidade educacional, ganhou destaque a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Contudo, ainda no início dos anos 1990,

o Brasil deu os primeiros passos na direção de criação de um sistema nacional de avaliação, em escala de abrangência territorial. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foi instituído oficialmente em 1994, mas sua aplicação, em algumas regiões do país, teve início no ano de 1990.

As provas do Saeb, com foco nas competências em leitura, escrita e resolução de problemas, são aplicadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira (Inep), em intervalos bianuais, a estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3ª Série do ensino médio. Os resultados alcançados no Saeb alimentam o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), referido como um indicador da qualidade educacional das escolas públicas de educação básica. A ênfase nos resultados das provas, com vistas a alcançar as metas do Ideb, tem impulsionado unidades da federação (estados e municípios) a desenvolver sistemas próprios de avaliação com o interesse de monitorar o desempenho das escolas e o alcance das metas traçadas pelo Ideb.

Com base no exposto, constitui objetivo central deste trabalho investigar estratégias de ação montadas por redes públicas municipais do estado de Santa Catarina/Brasil para a implementação de avaliações externas em escolas da rede. O tema acerca das políticas de avaliação educacional é complexo, principalmente diante dos desdobramentos dos projetos políticos na gestão da escola, no trabalho dos professores, no currículo e no próprio processo interno de avaliação da aprendizagem dos estudantes, efetuado no cotidiano das escolas. Por isso, faz-se necessário o acompanhamento e a investigação dos desdobramentos dessas políticas em diferentes contextos educacionais.

## Metodologia

O trabalho é regrado pelos pressupostos da abordagem qualitativa e busca, por meio de uma análise crítica das políticas de avaliação externa, evidenciar contradições no curso das estratégias montadas por redes públicas municipais na implementação de avaliações externas

O quadro teórico é composto por apontamentos sobre o gerencialismo, também denominado de Nova Gestão Pública, modelo de gestão que tem no receituário neoliberal sua origem. Atenta aos desdobramentos deste modelo na gestão dos serviços públicos, a entrada no tema tem em vista evidenciar as ferramentas que orientam a entrada do modelo gerencial na administração da educação básica no Brasil, baseadas prioritariamente na privatização e terceirização dos serviços que têm como foco a qualidade educacional.

A segunda parte do texto é dedicada ao levantamento das estratégias montadas por um conjunto de municípios situados no estado de Santa Catarina para o desenvolvimento de avaliações externas aos estudantes das escolas da rede. Para este levantamento, foi eleita uma das cinco mesorregiões que compõem o estado catarinense, a mesorregião Oeste. A escolha pela análise dos municípios dessa mesorregião está relacionada às características geográficas e populacionais desses municípios, constituídos, em sua maioria, por uma pequena área urbana e uma extensa área rural, e uma população inferior a cinco mil habitantes. Outra característica destes municípios é a constituição de parcerias com setores da esfera privada para a oferta de material didático aos estudantes do ensino fundamental e de formação continuada aos docentes da

rede. Além desses serviços, o levantamento evidenciou um conjunto importante de municípios que desenvolvem parcerias com instituições educacionais privadas para o desenvolvimento de avaliações externas aos estudantes da rede.

A partir de visitas aos sítios oficiais da Secretaria de Educação dos municípios Meso Oestinos e de captura de notícias sobre o tema, foi possível identificar quais deles possuem parcerias com instituições privadas e que também desenvolvem avaliações externas por meio dessas parcerias.

## **Apontamentos sobre o gerencialismo**

A entrada do modelo gerencial na administração dos serviços públicos, mormente na gestão da educação está amparada no discurso da ineficácia do Estado na solução de problemas históricos, tais como o analfabetismo, a evasão escolar e o uso inadequado dos recursos públicos. O intenso crescimento econômico e o consenso social sobre o papel do Estado (Abrucio, 1997) vivenciada nas décadas precedentes, desmoronaram com a crise do petróleo agudizada nos anos 1970. A modernização da gestão pública foi, assim, considerada a saída para a crise fiscal em que estava mergulhada a administração pública.

Como meio de conter o crescimento da crise foram adotadas políticas de corte de gastos e implantados ajustes na economia. A esse respeito, Abrucio (1997) explica que “o enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do poder das grandes multinacionais, resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas” (p. 10).

A capacidade de os países se adequarem ao novo modelo de acumulação produtiva tornou-se prioridade nacional. A principal motivação para a adoção de uma forma de administração gerencial esteve orientada, naquele momento, no corte de gastos e da implantação de uma regulação pautada na eficiência e responsabilização dos agentes públicos pelos resultados produzidos. A Grã-Bretanha, sob o comando de Margaret Thatcher, e os Estados Unidos, comandado por Ronald Reagan, foram os países que implantaram as primeiras medidas gerenciais no setor público, promovendo “o avanço de uma ideologia privatizante” (Abrucio, 1997).

Nos anos que se seguiram ocorreram novas variações do modelo gerencial. Uma das vias mais difundidas orientava-se pela ideia planejamento estratégico, flexibilidade e qualidade para o que era necessário orientar os serviços públicos para os anseios do cliente/ consumidor.

Essas características do modelo encontram respaldo em Clarke y Newman (2012) para quem:

A base do gerencialismo é que as organizações – e aqueles que as gerenciam – devem se liberar dos controles governamentais para procurarem estratégias flexíveis e adaptativas, permitindo que compitam efetivamente e respondam a condições sempre cambiantes. Devem receber liberdade para gerenciar (p. 11).

O processo de liberdade para gerenciar versa sobre a dispersão do poder Estado, a busca da eficiência administrativa e o equilíbrio fiscal. A qualidade almejada pelo Estado possui um conceito subjetivo, mas é capaz de mensurar os resultados obtidos individualmente favorecendo a expectativa de utilidade. Essa visão, predominante na esfera privada, foi incorporada, aos poucos, pelo setor público.

Responsável pela implantação da gestão gerencial, em 1995, na administração pública brasileira, Bresser-Pereira (1996) defende que

A administração pública gerencial envolve [...] uma mudança na estratégia de gerência, mas esta estratégia tem de ser posta em ação em uma estrutura administrativa reformada. A ideia geral é a descentralização, a delegação de autoridade. Mas é preciso ser mais específico, definir claramente os setores em que o Estado opera, as competências e as modalidades de administração mais adequadas a cada setor (p. 14).

A mudança na estratégia de gerência, conforme menciona o autor, no caso brasileiro, teve por referência a introdução de ferramentas de *accountability* nos serviços públicos e a transferência de responsabilidade na implantação das políticas educacionais para a ponta do processo, ou seja, para as redes públicas de ensino. O impacto dessas medidas se fez refletir mais prontamente nos aspectos do financiamento e nos modos de regulação das políticas setoriais, que passaram a valorizar as parcerias público-privadas, especialmente no desenvolvimento de programas e ações voltados para a qualidade educacional.

A transformação vivenciada permitirá que os setores privados atuem em frentes nas quais o setor público tem dificuldade para desenvolver, tais como, a reformulação do ambiente escolar, a formação continuada de professores, as metodologias de aprendizagem e, até mesmo, o próprio material pedagógico. Com isso, “a inserção dos preceitos gerencialistas na gestão pública brasileira tem se efetivado por meio de políticas públicas centradas no racionalismo e na produtividade” (Parente, 2019).

É importante lembrar que uma das obrigações do Estado é a prestação de serviços aos cidadãos. Contudo, neste aspecto temos assistido à descentralização de responsabilidades. Prova disso é a prerrogativa prevista na atual Constituição Federal, em seu artigo 205, que determina “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988). Essa prerrogativa vem sendo implementada por meio de estratégias de mensuração de resultados do serviço prestado, tendo como pressuposto um conjunto de metas estabelecidas pelos governantes.

Podemos considerar como uma das grandes inovações do gerencialismo a mensuração dos resultados, ou seja, a adoção de mecanismos capazes de aferir a efetividade das mudanças produzidas no campo educacional. Para a obtenção de melhores resultados, as medidas gerenciais empreendidas na educação têm como referência a avaliação, a prestação de contas e a aplicação de consequências, que consubstanciam a inserção de mecanismos de accountability na regulação da eficiência e eficácia dos programas e ações destinados à melhoria da qualidade educacional.

Conforme aponta Schneider (2019), na educação, “[...] a accountability vem sendo utilizada em conexão com políticas de avaliação por meio das quais tende a se responsabilizar escolas, docentes e comunidade escolar pelos resultados educacionais alcançados por estudantes em exames externos aplicados em larga escala” (p.04). Importante mencionar que, para Freitas (2018), “os processos de testagem, padronização e accountability não atingem apenas os professores, mas também as crianças e jovens, criando



'padrões cognitivos e morais' que passam a ser objetos de avaliação nacional" (p.113).

O entrelaçar deste cenário carrega o processo de implantação dos sistemas avaliativos juntamente com o ingresso do setor privado na gestão dos serviços públicos. Essa é uma tendência verificada na gestão pública brasileira, influenciada pela incorporação de práticas gestionárias.

A reforma gerencial favoreceu o alinhamento da escola às necessidades dos novos processos produtivos, tendo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como uma das organizações multilaterais que atuam intensamente na promoção deste alinhamento. É no entrelaçar de medidas apadrinhadas pela OCDE que vimos expandir-se no Brasil a ampliação de parcerias público-privadas. Sobre essas parcerias, Parente (2018) adverte que "a adoção de modelos gerenciais baseados na privatização justifica-se como uma alternativa para melhorar a qualidade da gestão pública, modernizando os seus processos, espelhando-se no modelo de gestão utilizado nas organizações privadas" (p.5).

No Brasil, as parcerias público-privadas foram intensificadas a partir dos anos de 1990, com a reforma administrativa do Estado. Atualmente, há um conjunto importante de regulamentações as quais reverberam o interesse do Estado na privatização da educação que, de acordo com Adrião (2018), pode ocorrer em três direções: oferta de vagas para matrículas em escolas privadas com fins lucrativos (*vouchers*); venda de produtos e serviços educacionais para instituições privadas e públicas, como é o caso dos Sistemas Apostilados de Ensino (SAEs) que influenciam no currículo; e, ainda, oferta de assessorias aos gestores municipais e estaduais da educação. As parcerias instituídas abrangem desde a oferta de programas educacionais, venda de

material didático, formação de professores e até mesmo, a avaliação do desempenho educacional dos estudantes.

As formas de operacionalização destas parcerias estão amparadas por um conjunto de regulamentações, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1.  
Regulamentação das parcerias público-privadas na educação brasileira

LEIS	FUNÇÃO
Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no Art. n.º 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências entre outros.
Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.
Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do Art. n.º 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Lei n.º 11.079 de 30 de dezembro de 2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Decreto n.º 5.385 de 4 de março de 2005	Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências.

LEIS	FUNÇÃO
Decreto n.º 5.977 de 1º de dezembro de 2006	Regulamenta o Art. n.º 3, caput e § 1.º, da Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do Art. n.º 21 da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do Art. n.º 31 da Lei n.º 9.074, de 7 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências.
Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 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, e a 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.
Lei n.º 13.019 de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014)	Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e n.º 9.790, de 23 de março de 1999.
Lei n.º 13.204 de 24 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2015)	Altera a Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014, "que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e n.º 9.790, de 23 de março de 1999"; altera as Leis n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, n.º 9.790, de 23 de março de 1999, n.º 9.249, de 26 de dezembro de 1995, n.º 9.532, de 10 de dezembro de 1997, n.º 12.101, de 27 de novembro de 2009, e n.º 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935.
Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015 (BRASIL, 2015)	Dispõe sobre o procedimento de manifestação de interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.

LEIS	FUNÇÃO
Lei nº 13.334, de 2016 (BRASIL, 2016)	Cria o Programa de Parcerias de investimentos – PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providencias.
Decreto n.º 9.099 de 18 de julho de 2017	Altera o nome do Programa Nacional do Livro Didático para “Programa Nacional do Livro Didático e do Material Didático”, o que abre a possibilidade de compra de outros materiais, inclusive SAE para as escolas públicas.

Nota: Adaptado de Campos e Damasceno (2020)

Amparada pela legislação vigente, veem-se crescer diferentes estratégias de parceria entre setores público e privados no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive com transferência de recursos públicos para os setores privados. A criação do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), pela Resolução n. 1, de 23 de janeiro de 2012, é um exemplo dos arranjos forjados no âmbito da administração pública gerencial brasileira para intensificar essas parcerias. Trata-se, conforme definido no documento, de uma forma de “colaboração horizontal” com vistas à “melhoria da qualidade social da educação” da qual podem participar “instituições privadas e não-governamentais” (I, 2012).

A ADE tem sua origem no movimento Todos pela Educação (TPE), organização não governamental financiada por recursos privados que, desde 2006, atua na indicação de prioridades para a educação básica brasileira. Consoante Argollo y Motta (2015), as ADEs constituem um novo tipo de regime de colaboração, uma vez que abre possibilidades para novas formas de cooperação intergovernamental assim como de novas parcerias público-privadas. Para Carvalho (2019), “[...] mais do que um instrumento de soluções colaborativas que transpõem a administração pública [...]”, as ADEs constituem “[...] uma nova estratégia de expansão e de controle do mercado educacional por parte do setor privado [...]” (p. 58).

No tocante à política nacional de avaliação externa, esta vem sendo defendida pela nova gestão pública como ferramenta central de promoção e garantia da qualidade educacional. A disseminação de programas e ações destinados à avaliação de instituições de ensino, docentes e discentes tem favorecido com que municípios brasileiros realizem parcerias com empresas privadas que ofertam serviços educacionais, reforçando uma tendência mundial de participação da comunidade empresarial na política educacional.

Tendo por referência um estudo utilizando o *survey* como recurso para levantamento de dados e informações, Bauer e Horta Neto (2016) identificaram 73 municípios que realizam avaliações externas em escolas da rede pública municipal. Segundo o levantamento, desse conjunto um total de 17 municípios possuem sistema de avaliação regulamentado.

Estudos como os de Bauer e Horta Neto (2016), bem como de outros pesquisadores que investigam o tema, evidenciam o interesse crescente, por parte de estados e municípios, no uso de resultados de avaliações externa como indicador de qualidade. As iniciativas em curso tanto são criadas e desenvolvidas pelas próprias secretarias municipais de educação ou por meio de parcerias com empresas contratadas para este fim.

Na mesma direção, Adrião, Garcia, Gorghi, Bertagna, Paiva e Ximenes (2015) evidenciam o propósito de a educação pública caminhar em direção a um mercado educacional. Identificam, assim, cinco grupos empresariais que atuam na comercialização de sistemas privados de ensino aos municípios brasileiros: Grupo Positivo; Grupo Santillana; Grupo Objetivo; Abril Educação; e Pearson. A aquisição de sistemas privados de ensino pelas redes públicas indica uma tendência em estágio de crescimento. De acordo com os autores,

em 2015, no estado de São Paulo, 159 municípios mantinham parceria com empresas educacionais; em Santa Catarina, 37 municípios; no Paraná, 36; e, em Minas Gerais, 33 (Adrião; Garcia Gorgi; Bertagna; Paiva; Ximenes, 2015).

Destacam, por fim, que a parceria com empresas privadas para a oferta de serviços educacionais nas redes públicas pode reverberar em dificuldade na disponibilização de recursos públicos para o ensino uma vez que o repasse destes às empresas privadas traz como consequência mais imediata a diminuição de recursos públicos municipais. Outro ponto importante abordado diz respeito às razões pelas quais muitos municípios brasileiros estão sendo impulsionados a firmar tais parcerias. Essas razões estariam atreladas, de acordo com os autores, à imagem que as empresas de serviços educacionais criam sobre si mesmas, relacionadas à melhoria da qualidade diante de um cenário desfavorável do ensino público, demonstrado principalmente pelos resultados obtidos no principal indicador de qualidade da educação básica no Brasil, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (Adrião; Garcia; Gorgi; Bertagna; Paiva; Ximenes, 2015).

Na direção desse debate, em 2012 o Conselho Nacional de Educação (CNE) exarou a Resolução nº 1, de 23 de janeiro, dispondo sobre a implementação de um regime de colaboração horizontal, em contraposição ao tradicional regime de colaboração vertical, denominado Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE). O ADE é considerado um instrumento de gestão pública aberto "à participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações" (Brasil, 2012).

Trata-se de um instrumento do Movimento empresarial *Todos pela Educação* que tem por finalidade promover assessorias e

consultorias aos municípios na organização de seus sistemas de ensino, por meio da reconfiguração do regime de colaboração instituído no país. Dentre os múltiplos interesses destes arranjos está a estruturação de planos intermunicipais de educação, com o objetivo de promover, segundo destacado na Resolução n.1/2012, “o desenvolvimento integrado e harmonioso do território e a redução de disparidades sociais e econômicas locais [...]” (Brasil, 2012).

Elaborados na lógica da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), estes arranjos instituem uma nova modalidade de parceria público-privada, cuja estratégia principal é, a um só tempo, a expansão do mercado educacional e a mercantilização dos serviços educacionais (Carvalho, 2019).

## **Parcerias público-privadas em municípios catarinenses**

Em relação às parcerias em municípios situados no estado de Santa Catarina, um estudo desenvolvido por Vizzoto (2018) demonstra que, entre os anos 2006 e 2015, um total 71 municípios tinham contratos de parceria firmados com empresas privadas de ensino. Em 51 desses municípios, as parcerias estão destinadas à oferta de material didático apostilado para as escolas da rede. Contudo, essas parcerias contemplam três dimensões do processo educacional, quais sejam, a política, a pedagógica e a administrativa. Segundo destaca a autora Vizzoto (2018), em Santa Catarina:

[...] os elementos constitutivos das parcerias formam uma unidade coesa, a qual une o momento histórico de valorização dos ideais do mercado, o Estado financiador e marcado pela governança, e a fragilidade da qualidade educacional que precisa ser superada por

modernas práticas e concepções educacionais, ambas construídas por sujeitos externos à escola (p. 287).

A ênfase na avaliação por resultados, marca do atual modo de regulação do Estado no tocante à qualidade educacional, induz municípios com frágeis condições financeiras e materiais a encontrar nessas parcerias uma solução rápida e objetiva aos seus problemas sociais. Passam, assim, a canalizar esforços administrativos e recursos financeiros nessa direção com consequências na qualidade educacional.

Na região da grande Florianópolis, onde se situa a capital do estado catarinense, foram identificados por Press (2018) nove municípios com parcerias. “A Granfpolis e o Instituto Ayrton Senna, que são pioneiros na implementação das provas do Hábile e programas do instituto no Estado de Santa Catarina, talvez pudessem usar os resultados obtidos frente às iniciativas da ADE para servir como propaganda para outros municípios do Estado de Santa Catarina, podendo assim solucionar problemas de alfabetização e demais soluções escolares apresentadas, complementando as ações de ensino das escolas públicas” (p. 43).

Sobre o formato dessas parcerias, Leão e Souza (2020) evidenciam que elas seguem critérios padronizados e desencadeiam ações de competição pelos resultados, evidenciando práticas gerencialistas no interior das escolas e entre os sistemas de ensino. Segundo destacam estes autores, prevalece “uma contradição entre a descentralização anunciada, referente às proposições de autonomia local em tela, e a centralização praticada” (p. 14). Essas medidas levam os municípios a práticas de treinamento dos alunos visando atingir bons resultados nas avaliações nacionais.



Estudos realizados por Silva e Fernandes (2019) apontam a existência de setores especialmente destinados à elaboração, aplicação e correções dos exames com auxílio e consultoria das instituições parceiras, em muitas secretarias municipais de educação do estado de Santa Catarina. Apesar de reconhecerem a importância da realização de avaliações externas para a construção de diagnósticos com a finalidade de orientar a tomada de decisões, os autores demonstram preocupação com as consequências que essas medidas produzem nas redes de ensino e escolas.

Na direção dessas consequências, Hoffman (2020) constata que as parcerias público-privado favorecem a construção de uma visão hegemônica em torno da política educacional, contribuindo com a corrosão do conceito de bem público na educação básica. Embora com boas intenções, as redes formadas entre diversas instituições, tais como organizações sociais governamentais e não governamentais, fundações e instituições privadas, constroem consensos e definem a direção das políticas educacionais, corroborando a ideia de uma gestão predominantemente gerencial. Pressionadas por políticas de resultado, as redes públicas municipais são seduzidas pelo setor privado mercantil, que busca clientes para ampliar sua margem de lucratividade.

Desta maneira, ao invés de as redes públicas de ensino buscarem o seu protagonismo frente às medidas para a melhoria educacional, passam a adquirir pacotes educacionais prontos, que ofertam desde apostilas até exames para aplicação e mensuração de resultados, repassando ao setor privado a tarefa de definir os rumos da educação nos municípios catarinenses.

Um estudo realizado nos municípios situados na Mesorregião Oeste do estado de Santa Catarina permitiu-nos identificar que, dos 118

municípios que compõem esta subdivisão geográfica dos municípios do estado de Santa Catarina, 44 (37,3%) deles possui parceria com instituições privadas de ensino. Entre os serviços contratados, 21 (47,85) incluem a realização de avaliações externas de desempenho dos estudantes da rede.

Além das avaliações externas, estão incluídos nos chamados pacotes educacionais os seguintes serviços: aquisição de material didático para professores e alunos; oferta de plataformas digitais com dados do município, da gestão educacional e do rendimento escolar dos estudantes; realização de assessorias pedagógicas e consultorias para implementação de políticas educacionais; formação continuada de professores; e, ainda, palestras aos pais. O Sistema Aprende Brasil, o Sistema Positivo de Ensino, a Editora Opet/Sefe e a Pearson *Education* do Brasil S/A são as instituições privadas que oferecem serviços educacionais a estes municípios.

O Aprende Brasil é um sistema de ensino do Grupo Positivo, que oferece livro didático integrado a uma plataforma de aprendizagem, assessoria pedagógica na forma de cursos de formação e atendimento a professores. O Sistema opera com duas plataformas, o Sistema de Monitoramento Educacional Brasil (SimeB) e o Hábili. Enquanto o primeiro (Simeb) destina-se a informar e acompanhar indicadores educacionais dos municípios que utilizam o Sistema Aprende Brasil, o segundo (Hábili), "disponibiliza testes e questionários nos padrões do Saeb, os quais sistematizam informações a respeito do desempenho dos alunos e identificam aspectos que podem ser aprimorados" (APRENDE BRASIL, 2021, página web). O Grupo Positivo opera, ainda, com o Sistema Positivo de Ensino, que oferece material didático para estudantes e professores, bem como formação continuada para professores da rede de escolas conveniadas.

A Editora Opet, fundada em 1993, está situada em Curitiba-Pr. Inicialmente responsável pela produção de livros e apostilas utilizados por estudantes e professores do Grupo Educacional Opet, A Editora transformou-se no Sistema de Ensino Opet e, posteriormente, na Opet Soluções Educacionais. Em 2015, adquiriu o Sistema Educacional Família e Escola (Sefe) e passou, então, a atuar com dois selos educacionais, a Opet Soluções Educacionais, com oferta de serviços educacionais às escolas privadas, prioritariamente material didático; e o Sefe, destinado à realização de parcerias com diretores de escola, mantenedores, secretarias de educação com o mote “valor da relação entre família e escola para o sucesso da educação” (Editora Opet, 2021).

Por fim, a Pearson é uma empresa que atua na oferta de conteúdo, avaliação e serviços digitais para estudantes, instituições de ensino, empresas, governos e demais parceiros situados em diferentes países do globo, por meio do Grupo Financial Times. Desde a década de 1970, atua no Brasil com a oferta de material didático e paradidático, soluções educacionais, conteúdo e recursos tecnológicos, serviço de atendimento a professores e a instituições de ensino. Atualmente, é proprietária dos sistemas de ensino Atitude by Pearson e Name, atuando também em escolas de idiomas (inglês e espanhol), por meio das marcas Wizard by Pearson, Yásigi e Skill. Sua atuação no país inclui, ainda, a oferta de serviços de avaliação educacional e psicológica por meio da Plataforma Clinical Brasil (Pearson, 2021).

O interesse dos municípios em contratar um sistema de ensino privado está diretamente relacionado ao interesse de melhorar seus indicadores educacionais. A busca por melhores resultados acaba padronizando o ensino e a avaliação, pela oferta padronizada de

serviços educacionais por instituições privadas. Consoante adverte Saraiva (2010) a este respeito, “a avaliação perde a ritualidade do exame dos sistemas disciplinares para entrar numa prática empresarial de indicadores e metas” (p. 132).

## **Considerações finais**

O objetivo central deste trabalho consistiu em investigar estratégias de ação montadas por redes públicas municipais do estado de Santa Catarina/Brasil para a implementação de avaliações externas em escolas da rede. O caminho percorrido na investigação dos municípios de Santa Catarina levou-nos ao tema das parcerias público-privadas, que dispõem de recursos para aprimorar e avaliar o ensino, com a aquisição de programas educativos, pelos gestores municipais, traduzidos como pacotes educacionais. A partir destas parcerias, os municípios repassam à iniciativa privada o compromisso de promover a melhoria educacional, traduzida em indicadores de resultado levantados por instrumentos variados de avaliação educacional.

Em vista desse cenário, temos que as políticas municipais de ensino estão profundamente enraizadas no movimento neoliberal, que visa a construção de uma agenda estruturada para a educação (Dale, 2004), baseada na competitividade, no cumprimento de metas, na busca por resultados, mecanismos estes do novo modelo de administração pública. Nesse contexto, ganham notoriedade as parcerias com setores privados que prometem solução para os problemas educacionais enfrentados, especialmente, por sistemas públicos de municípios de pequeno e médio porte.

No Brasil, as avaliações de estudantes, docentes e escola tem se constituído um campo fértil de proliferação de parcerias entre

redes públicas municipais e sistemas privados de ensino, convertendo as redes públicas de educação em negócios.

As empresas de ensino encontram nas fragilidades das redes públicas uma oportunidade de expandir seus negócios, criando um sistema de ensino direcionado para a gestão pública. Com os municípios conveniados, as instituições privadas promovem competições com os serviços ofertados de avaliações, destacando os melhores resultados e, com isso, atraindo o interesse de municípios não conveniados.

A contratação de sistemas privados é vista pelos gestores municipais como a alternativa mais rápida de se conseguir lograr êxito nas metas impostas pelos governos nacionais, o que representa um equívoco na governança local. Pela falta de recursos financeiros, procuram alternativas aparentemente mais fáceis e seguras, mas que, ao fim e ao cabo, retira da escola e da gestão municipal a possibilidade de forjar alternativas que atendam as reais necessidades da comunidade.

## Referências

- Abrucio, F. L. (1997). *O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.
- Adrião, T.; et al (2015). *Sistemas de Ensino Privado na educação básica brasileira. Consequências da mercantilização para o direito à educação*. <https://www.doi.org/10.51795/9786558699514>

- Adrião, T. (2018). Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. *Currículo sem Fronteiras*, 18(1), 8-28.
- Argollo, J., Motta, V (2015). Arranjos de Desenvolvimento da Educação: regime de colaboração de "novo" tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito. *Universidade e Sociedade*, 56, 44-57.
- Ball, S. (2014). *Educação Global S.A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal*. UEPG.
- Bauer, A., et al. (2016). *Avaliação e gestão educacional em municípios brasileiros: mapeamento e caracterização de iniciativas em curso*. Fundação Carlos Chagas.
- Campos, D. C. B. e Damasceno, A. (janeiro/março, 2020). Parcerias público-privada (PPP): trajetória histórica no Brasil e sua inserção na política educacional brasileira. *Perspectiva, Revista do Centro de Ciências da Educação*, 38(1), 1-23. <https://doi.org/10.5007/2175-795X.2020.e62834>
- Carvalho, E. J. G. (2019). Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs): Nova oportunidade de negócios educacionais para as organizações do setor privado. *RBPAE*, 35(1), 57-76. <https://doi.org/10.21573/vol1n12019.93095>
- Clarke, J., Newman, J. (2012). Gerencialismo. *Educação e Realidade*, 37(2), 353-381.
- Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- Decreto nº 5.385 (4 de março 2005). Presidência da República.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-006/2005/Decreto/D5385.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-006/2005/Decreto/D5385.htm)

Decreto nº 5.977. Regulamenta o art. 3º. (1º de dezembro 2006).  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)

Decreto nº 6094 de (24 de abril 2007). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20072010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/decreto/d6094.htm)

Decreto n. 8.428, (2 de abril de 2015). Presidência da República.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm)

Decreto nº 9.099 (18 de julho 2017). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2017/decreto/D9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2017/decreto/D9099.htm)

Dale, R. (2004). Globalização e Educação: Demonstrando a Existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou Localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? *Educação & Sociedade*, 25(87), 423-460. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000200007>

Emenda Constitucional nº 19, (04 de junho 1998). [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)

Freitas, L. C. (2018). *A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias*. Expressão Popular

Hoffmann, E. H. (2020). *Sistemas Apostilados em Redes Municipais de Ensino no Oeste Catarinense: a Mercadorização da Educação Pública?* [Dissertação inédita de mestrado]. Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Chapecó.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Consulta abril 2022]. IDEB. <http://portal.inep.gov.br/ideb>

Leão, B. L. F., Souza, A. S. (2020) Sistemas municipais de avaliação da educação (2014-2019): o que as parcerias revelam? *Linhas Críticas*, 26, 5-19. <https://doi.org/10.26512/lc.v26.2020.33369>

Lei nº 8.666. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (21 de junho 1993). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)

Lei nº 8.987 (13 de fevereiro 1995). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)

Lei nº 9.637, (15 de maio 1998). Presidência da República. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987).

Lei nº 9.790, (23 de março 1999). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm)

Lei nº 10.520, (17 de julho 2002). Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm).

Lei nº 11.079, (30 de dezembro 2004). Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-006/2004/lei/l11079.htm)

Lei nº 13.019 (31 de julho de 2014). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm).

Lei nº 13.204 (24 de dezembro 2015). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm)

Lei n. 13.334. Altera a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências (2016). Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm)

Lei Nº 13.005. Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências (25 de junho 2014). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)



OPET [Consultado abril 2022]. Setor Público – Portfólio. <https://www.editoraopet.com.br/portfolio-sefe/>

Parente, J. M. (2018). Gerencialismo e Performatividade na Gestão da educação brasileira. *Educação em Revista*, 19(1), 89-102. <https://doi.org/10.36311/2236-5192.2018.v19n1.06>.

Pereira, L. C. B. (2014). Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista Do Serviço Público*, 48(1), p. 5-25. <https://doi.org/10.21874/rsp.v48i1.375>

Preuss, P. A. S. (2018). Avaliações Externas em Larga Escala das Escolas da Microrregião de Florianópolis: das motivações globais para as escolhas locais [Tesis inédita de Mestrado]. Departamento de Pedagogia, Centro de Ciências Humanas e da Educação – FAED, Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

Resolução nº 1, (23 de janeiro 2012). MEC/CNE/CEB, [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&category\\_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&category_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192)

Saraiva, K. (novembro, 2010). Formação de professores nas tramas da rede: uma prática de governamentalidade neoliberal. *Em Aberto*, 23(84), 123-137. <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.23i84.2265>

Schneider, M. P. (2019). Dispositivos de Accountability na reforma da educação básica brasileira: tendências em curso. *Diálogo Educacional*, 19(60), 469-493. <http://dx.doi.org/10.7213/1981-416X.19.060.AO08>

Sistema Aprende Brasil [Consultado abril 2022]. Seus alunos conquistam mais oportunidades de aprendizado. <http://sistemaaprendebrasil.com.br/conheca/>

- Silva, A. B., Fernandes, M. B. (2019). Avaliações municipais: uma revisão bibliográfica. *REGAE: Revista de Gestão e Avaliação Educacional*, 8(17), 1-22. <https://doi.org/10.5902/2318133836817>
- Sousa (Orgs.), *Avaliação de políticas públicas e avaliação de educação*. Editora CRV. <https://doi.org/10.24824/978854441514.6>
- Souza, L. M. (2017). Avaliação de políticas públicas e avaliação em educação: relacionamentos antigos, autonomia relativa e carreira solo. *HOLoS*, 5, 191-215. <https://doi.org/10.15628/holos.2018.7066>
- Vizzotto, L. (2018). *A construção da relação público-privada na educação: um estudo em municípios catarinenses*. [Tese inédita de Doutorado]. Doutorado em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

## CAPÍTULO 27

---

# CONSISTENCIA DE LA SEP EN EL PLAN DE MEJORAMIENTO Y LOS INDICADORES DE EFICIENCIA INTERNA ANTES Y DURANTE EL CONTEXTO COVID – 19

Catherine Evelyn Araya-Pérez

Servicio Local de Educación Pública Valparaíso Juan Fernández, Chile

José Alejandro González-Campos

Universidad de Playa Ancha, Chile.

### Introducción

Tras 13 años de la promulgación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) en Chile, (MINEDUC, 2008a) nos encontramos en un momento clave en el que se ha requerido el apoyo del Estado para dar continuidad y garantizar la mantención del desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizajes a nivel país. En Chile, desde 2019 en el contexto de crisis política institucional interna del país y actualmente, afectados a causa de la pandemia COVID-19 iniciada en 2020, se ha propuesto desde las autoridades ministeriales en el sistema escolar continuar sosteniendo el proceso educativo desde una modalidad virtual, considerando cambios importantes en las necesidades de recursos humanos y profesionales, tecnológicos y/o de higiene y sanitización, que están requiriendo cada escuela para impulsar la estimulación del aprendizaje y la restitución de los saberes en estudiantes afectados por situaciones de desventaja económica,

brechas cognitivas, desigualdades tecnológicas e incluso necesidades en contención socioemocional debido a la Covid-19.

El estudio propone interiorizarse en los énfasis de los PME que prevalecieron antes de la virtualidad, los resultados de aprendizajes preliminares que se estaban obteniendo, los cambios en la matrícula y en los niveles de concentración de IVE en las instituciones escolares que influyesen en los cambios de clasificación de las escuelas. Esta fórmula busca representar un nivel de significancia alcanzado en cuanto a la efectividad del proceso de aprendizaje llevado a cabo en el período previo a la virtualidad sostenida durante la pandemia.

Para ello, en primer lugar, recorreremos en el marco teórico conceptual, el lineamiento de la política pública educativa en relación a subvención escolar existente en Chile, sus enfoques, propósitos generales y alcances de la SEP en particular. En segundo lugar, revisaremos aspectos de la gestión escolar, el liderazgo y su desarrollo en tiempos de emergencia y pandemia. Y en tercer lugar, divulgaremos los propósitos del Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, indagando particularmente en los principios, objetivos y alcances del convenio abierto a todos los centros escolares del país.

Las preguntas de investigación instaladas inicialmente impulsan la hipótesis de trabajo: Los Planes de Mejoramiento Educativo de escuelas suscritas en la región de Valparaíso son consistentes entre sus variables de eficiencia interna de matrícula, SIMCE, prácticas institucionales e índices de vulnerabilidad de los estudiantes con sus estados de clasificación. El diseño metodológico de la investigación contempla describir, analizar y explicar cuantitativamente la consistencia, por lo que se revisan bases de datos de elaboración propia, creadas a partir de las respuestas obtenidas desde un

cuestionario aplicado, para dar paso de categorías integradas en tablas de contingencia, su procesamiento y aplicación de pruebas estadísticas descriptivas e inferenciales.

## **Marco teórico – conceptual**

### **Subvención del sistema escolar chileno y sus cambios durante la pandemia**

El concepto de subvención en educación instaló legitimidad al Estado Subsidiario desde la política pública educativa. En palabras de Larrañaga (1996), la justificación a la aplicación de un mayor gasto en educación es generar calidad, sin embargo, ese gasto no necesariamente lo hace el Estado, sino que lo asumen las propias familias del país. El referente histórico de un Estado benefactor interrumpido con la dictadura elimina de raíz el último proyecto de educación gratuita existente en Chile en el gobierno de Salvador Allende (Collao, 2017) dando paso drásticamente al modelo económico que la dictadura en la década del ochenta instaló. Este manejo financiero sostiene el sistema escolar chileno hasta la actualidad, comparte la asignación o subvención basal de recursos de los centros escolares, cuyos sostenedores son indistintamente administradores municipales y particulares con régimen de subvención, copago o financiamiento compartido. Será la Constitución chilena de 1980 la que entregue a las propias familias, según el mérito o capacidad de pago. Los hitos de la Revolución Pingüina en 2006 y el movimiento contra el lucro en la educación universitaria de 2011 (Davis, 2012) fueron puntos de inflexión social que marcaron un antes y un después en materia de educación en Chile. La crisis institucional de las escuelas del país en la década de los noventa dieron paso obligado a la generación de profundas reformas que permitieron una prolifera discusión a nivel de agenda ante la preocupación por los bajos resultados a nivel

país (OCDE, 2016) y la conmoción social existente. Las necesidades estructurales del sistema educativo y las brechas cognitivas, de acceso y de calidad, incrementaron el deterioro y empobrecimiento con enormes desigualdades en el aprendizaje de los niños y niñas del país. La promulgación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) en 2008, vino a favorecer desde sus inicios a las escuelas más vulnerables del país e intenta dotar de recursos de financiamiento importantes al sistema escolar, agregando la responsabilidad de los sostenedores ante la rendición de cuentas de los fondos entregados, de los resultados educativos y profundos cambios en la institucionalidad de las organizaciones escolares (Weistein, Fuenzalida y Muñoz, 2010).

Los acelerados cambios sociales en los últimos 3 años en curso y el efecto de la llegada de la pandemia mundial de la COVID-19, han tensionado el sistema escolar chileno. Será la subvención SEP la que sostenga las nuevas necesidades del sistema escolar, trasmutando las prioridades escolares específicas por aquellas que salvaguarden las vidas de los estudiantes: implementos para higiene y sanitización. Este hecho marca un precedente y obliga al cambio de requerimientos aceptados por Ley antes de la suspensión de clases a nivel nacional. Las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Educación emitirán orientaciones a los sostenedores dándole facultades para priorizar la adquisición de recursos que garanticen el proceso educativo de manera remota e implementos de higiene y sanitización para las escuelas. (Superintendencia de Educación, 2020) Sin embargo, las comunidades más vulnerables continúan a la espera de la compra material educativo tecnológico y/o capacitaciones a los profesionales de la educación que permita dar continuidad eficiente al proceso escolar remoto (Educación 2020;2020; Elige Educar, 2020)

## La clave del liderazgo directivo en tiempos de pandemia

El concepto de liderazgo comprende aspectos complejos ante la tarea de generar calidad educativa en las escuelas, gestionarla y presentar resultados e incluso efectividad (Flores, 2015; Rivero, Hurtado y Morandé, 2018). Estas exigencias a las organizaciones escolares requieren de un(a) director(a) con competencias directivas claves y relevantes para los procesos de conducción (Weinstein, Cuéllar, Hernández y Fernández, 2016; Peirano, Campero y Fernández, 2015) y dispuestas en el Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo (MINEDUC, 2015); muchas de las cuales se encuentran a su vez sugeridas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos en sus distintos Informes de Educación para Chile (OCDE, 2018). El fortalecimiento de la función directiva tuvo legalmente su impulso con la promulgación de la Ley 20.501 del 2011, la cual mandata que la selección de los futuros directores(as) de escuelas y liceos de Chile fuese a través del proceso de Alta Dirección Pública (ADP) (MINEDUC, 2011a) como una forma de descentralizar, transparentar y evaluar externamente a los candidatos(as), dado las atribuciones de alto nivel gerencial a la figura del Director(a), con tal de generar resultados que marquen diferencia en cuanto a calidad (Cancino y Monroy, 2017).

El punto de tensión que ha puesto la pandemia a los directivos de los centros escolares, han sido los intentos para dar continuidad a los procesos de aprendizaje en pandemia. Ante las grandes inquietudes e incertezas, incluso en los gobiernos centrales, basándose en experiencias más colectivas que individuales a partir de experiencias de antiguas crisis nacionales para los directores(as) más experimentados, como ocurre con los centros escolares en Argentina (Sverdlick, Del Valle, Lucas, Mosqueira y Ginoccio, 2020) y en general de América Latina. El Estado chileno ha sido interpelado en su política

pública educativa, pues la crisis de la pandemia de la COVID-19 ha vuelto a develar las falencias brechas y desigualdades que continuaban sin ser solucionadas. Cada centro escolar a través de su director(a), equipo directivo y docentes han visto que su planificación integra alternativas antes no pensadas para la continuidad del proceso escolar de los estudiantes en emergencia, requieren de innovación y riesgo, un replanteamiento transformador (Kochen, 2020) que elimine las barreras que el mismo sistema levantó, como la difícil situación de acceso a las tecnologías en los hogares más vulnerables, acceso a la conectividad y capacitación en el uso de estas herramientas, junto al apoyo socioemocional que están requiriendo las familias de los estudiantes, la contención ante los efectos sanitarios y económicos que está conllevando la pandemia a cada hogar.

## **Vigencia del trabajo colaborativo en las escuelas en contexto de pandemia**

El lugar común entre directores, equipos directivos y docentes es el desempeño del liderazgo que promueve, dirige, proyecta y genera cambios. El diseño de los PME de cada centro escolar propone acciones, enfoques, formas de conducción y metas para cada ciclo de mejora (MINEDUC, 2008b). Las teorías de liderazgo vinculan no sólo a la figura del director(a) en la responsabilidad de conducir, motivar, alinear, impulsar, creer y compartir los principios, valores, estrategias y metas institucionales, también convoca a participar colaborativamente en desafíos con altas expectativas (Hargreaves, 2019). El liderazgo distribuido, como teoría y experiencia, promueve básicamente la participación abierta y democrática de los miembros de las escuelas, generando compromisos e identidades. Entre los docentes y los equipos de profesionales se genera un espacio de



reflexión pedagógica que favorece la toma de decisiones colegiadas e impulsa desafíos para el éxito de las instituciones (Spillane y Ortiz, 2019). El contexto de la COVID - 19 en las escuelas del país impulsó, con más fuerza que antes, la necesidad de gestionar el aula a partir de estrategias de enseñanza colaborativas en el trabajo escolar virtual de los estudiantes. En este contexto, mientras una minoría de equipos docentes se encontraba bien preparados, tanto tecnológica como didácticamente en el diseño de ambientes virtuales de aprendizaje colaborativos, (Aprendizaje Basado en Proyectos, STEM y otros) un gran número de docentes de las escuelas con niveles económicos más vulnerables se enfrenta al mismo proceso escolar de pandemia con una deficiente preparación en estos temas (Elige Educar, 2020). Estas instancias de cambios y ajustes organizacionales están documentadas desde el enfoque de las teorías de la organización. Organizaciones que aprenden, que rediseñan sus estrategias y reaprenden a partir de las necesidades y circunstancias y que se abren paso a las oportunidades para poner en práctica estrategias institucionales; iniciándose un proceso vertiginoso de cambio en la conducción institucional (Rueda, Natalie, Acosta, Cueva e Idrobo, 2020).

## **El Convenio de Oportunidades y Excelencia Educativa y los PME, herramienta de gestión para la clasificación de las escuelas**

En relación a las transferencias de financiamiento desde el MINEDUC a los sostenedores para dar cumplimiento a los PME a nivel nacional, es importante señalar que las políticas públicas educativas y sus diversas formas de financiamiento estuvieron influidas por organismos internacionales desde la década del noventa (1990-2000) en adelante. La relación entre estos organismos financieros y los países latinoamericanos, entre los que Chile cuenta en esta

década y posterior a ella, fue intensificándose o disminuyendo, lo cual determinó la continuidad o ruptura de las políticas públicas impulsadas en educación en cada país (Tello, 2018). Serán estos organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano del Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional e incluso la Unión Europea, las que operan bajo el lema: aprender de aquellos países que más saben, comprometiendo los países con esta política. El convenio y su PME, son la extensión práctica, operativa e instrumental de la Ley SEP (MINEDUC, 2008a).

La SEP, desde su promulgación, representó un manejo distinto en las finanzas transferidas a los sostenedores educativos, públicos y privados con subvención pública. La responsabilización por los recursos traspasados desde el Mineduc a los sostenedores educativos suscritos voluntariamente desde el 2008 a la actualidad, constituyó el paso obligado al proceso de rendición de cuentas o *accountability* en educación, proceso normado desde la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación N° 20.529 (MINEDUC, 2011b).

Los PME tienen adjudicación de recursos financieros para el desarrollo de las acciones institucionales comprometidas a través de prácticas que cada comunidad escolar diseña, realiza, monitorea y evalúa durante el año escolar con el fin de alcanzar resultados educativos favorables, tanto a nivel anual como durante el período de cuatro años que comprende un ciclo de mejoramiento, intentando cambiar su estado de clasificación o categoría que la Agencia de Calidad fija dependiendo de estos resultados educativos fundamentalmente. La relevancia de estos planes se encuentra en los objetivos, estrategias y metas que se comprometen a desarrollar las comunidades escolares durante cada ciclo de mejora (MINEDUC, 2018).

La conexión entre cada área y los niveles de responsabilidad institucional son directos, las escuelas se encuentran obligadas a rendir cuentas para establecer transparencia y exigir vinculación entre presupuesto asignado, pertinencia de acciones desarrolladas, estándares indicativos, marcos normativos y resultados educativos obtenidos (Parcerisa y Verger, 2016).

OCDE, en sus informes de educación para Chile (ODCE 2016; 2017 y 2018), en la misma línea del Banco Mundial, sugieren la instalación de procesos que midan la efectividad de la institucionalización otorgada desde la SEP y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SACGE) a partir de una evaluación confiable y estadísticamente válida (Parcerisa y Falabella, 2017); cuestión que ha quedado en manos del SIMCE, cuyos resultados educativos cuantitativos serán los que expliquen la calidad de los aprendizajes de los estudiantes chilenos (Rivas y Sánchez, 2016).

Los resultados educativos se transformaron en la década del dos mil en la variable más relevante, multidimensional y prioridad país en materia de educación (Donoso, De Souza y Gouveia, 2019). La clasificación de las escuelas, impulsada por la SEP y ratificada por el SACGE, estratificó los centros escolares del país en tres niveles inicialmente, a saber: en recuperación, emergente y autónomo (Oyarzún y Soto, 2018)

Estos estados de clasificación tuvieron una modificación a partir del año 2016. El cambio de nombre de clasificación a categorización establece un estado en la calidad de la educación impartida en cada centro escolar, correspondiendo a un cambio semántico de fondo (Herrera, Reyes y Ruiz, 2018) No obstante, la fórmula para su obtención se mantuvo, teniendo su correlato en la política de estandarización y rendición de cuentas. De este modo, en esta investigación se

indaga con los profesionales miembros de los equipos directivos de las escuelas de la región de Valparaíso, datos referidos al funcionamiento de los PME SEP para determinar la consistencia de los estados de clasificación de los centros escolares en estudio.

## **Metodología de la investigación**

A continuación, se presenta el diseño metodológico adoptado, el tipo de investigación, el objetivo de la misma, la unidad de análisis, técnicas estadísticas desarrolladas y los resultados obtenidos de su procesamiento, las conclusiones y discusiones del estudio.

El diseño metodológico del estudio es cuantitativo, cuyo enfoque ha sido transversal, con componentes descriptivos, explicativos e inferenciales; y un alcance correlacional (Hernández, Fernández y Baptista, 2014).

El objetivo general de la investigación fue evaluar la consistencia de la SEP a través del Plan de Mejoramiento y los indicadores de eficiencia interna previo al contexto de COVID - 19 en los centros educativos, con respecto a los estados de clasificación de las escuelas y liceos de la región de Valparaíso. En esta evaluación se describe y explican la consistencia de las variables de matrícula, resultados educativos, concentración de estudiantes con un porcentaje alto de índice de vulnerabilidad escolar y prácticas institucionales del PME en consideración de los estados de clasificación logrados.

Por otra parte, de un universo constituido por 259 escuelas y liceos adscritos a la Ley SEP en la región de Valparaíso, se envió vía correo electrónico, un cuestionario semi-estructurado. 79 centros escolares aceptaron participar y respondieron el cuestionario, constituyéndose estos en la unidad de análisis e información aleatoria

y estratificada, dando consistencia a la unidad muestral, para el desarrollo de un estudio inferencial, cuyos estratos fueron: a) escuelas con sostenedor Corporación Municipal (CM) y b) Departamento de Administración Educacional Municipal (DAEM); y c) con sostenedores Particular Subvencionando (PS).

Los tamaños muestrales respectivamente se distribuyeron del siguiente modo: Escuelas corporizadas y DAEM 61% y Escuelas PS 39%, en función de la aprobación del consentimiento informado aceptado al responder el cuestionario y considerando un nivel de confianza de 95% y un error de estimación del 5% (Namakfoorosh, 2015). El cuestionario semi-estructurado de la etapa inicial se constituyó en la herramienta de recolección de datos. Un formulario de googles forms que constó de 5 preguntas cerradas y 5 preguntas abiertas. Cada pregunta abierta hizo referencia a un componente de eficiencia interna asociado a la implementación de la SEP con respecto a su funcionamiento y en relación a los estados de clasificación de la institución.

Las respuestas del cuestionario con carácter abierto fueron procesadas a través de un análisis de contenido (Piñuel, 2002) que permitió la categorización de indicadores, los cuales formaron parte de las tablas de contingencia dos criterios de clasificación para abordar la segunda etapa del análisis: determinar el estatus métrico de las variables (Hernández, Fernández y Baptista, 2014). Para el análisis estadístico se utilizó el software R 3.5.1 y Jamovi 1.0.1 en las estimaciones de dependencia, como el test Chi cuadrado, cuyo criterio de decisión fue el p-valor en un nivel de confianza de un 95% ( $\alpha=0.05$ ); ambos software de carácter libre, cuyos resultados se reportaron detalladamente en la sección de resultados.

## Resultados

Los resultados obtenidos para la primera Pregunta: *¿Existe una relación entre la clasificación SEP asignada por la Agencia de la Calidad de la Educación a las escuelas y la implementación de la SEP a través de sus herramientas técnicas?* La Tabla 1 registra el resumen de resultados:

Tabla 1.  
Resultados Pregunta 1

Tipo de Sostenedor	Resultado Equipo Directivo	P-Valor
PS	Independencia	$p - value = 0.8090$
CM – PS	Independencia	$p - value = 0.2$
CM-PS Urbanos	Independencia	$p - value = 0.3995$
CM – PS	Resultado Jefes de UTP	$p - value = 0.3753$
	Independencia	
CM-PS	Resultado Otros Directivos	$p - value = 0.6905$
	Independencia	
CM-PS	Resultado Directoras	$p - value = 0.1767$
	Independencia	
CM-PS	Resultado Directores	$p - value = 0.2380$
	Independencia	
CM-PS	Resultado Jefes de UTP (Mujeres)	$p - value = 0.5455$
	Independencia	

Para la segunda pregunta: *¿Qué factores de la SEP explican la clasificación: acciones del PME, recursos humanos o didácticos y/o prácticas pedagógicas institucionales u otros?* La Tabla 2 resume los resultados:

Tabla 2.  
Resultados Pregunta 2

Tipo de Sostenedor	Resultado Equipo Directivo	P-VaP-Valor
PS	Independencia	<b><i>p – value = 0.7527</i></b>
CM – PS	Independencia	<b><i>p – value = 0.3477</i></b>
CM-PS Urbanos	Independencia	<b><i>p – value = 0.1829</i></b>
CM – PS	Independencia	<b><i>p – value = 0.1282</i></b>
CM-PS	Independencia	<b><i>p – value = 0.6633</i></b>
CM-PS	Independencia	<b><i>p – value = 0.3962</i></b>
CM-PS	Independencia	<b><i>p – value = 0.4782</i></b>
CM-PS	Independencia	<b><i>p – value = 0.7289</i></b>

En la tercera pregunta: ¿Cuál es el impacto de la Ley SEP en las escuelas con una alta concentración de estudiantes vulnerables? La tabla 3 resume los resultados:

Tabla 3.  
Resultados Pregunta

Tipo de Sostenedor	Resultado Equipo Directivo	P-Valor
CM	Independencia	<b><i>p – value = 0.4087</i></b>
PS	Independencia	<b><i>p – value = 0.2549</i></b>
CM-PS	Independencia	<b><i>p – value = 0.6677</i></b>
CM-PS	Independencia	<b><i>p – value = 0.4871</i></b>
CM-PS	Independencia	<b><i>p – value = 0.4505</i></b>
CM-PS	Independencia	<b><i>p – value = 0.1296</i></b>

La cuarta pregunta: ¿Influye positivamente la SEP en la matrícula de los centros escolares? La Tabla 4 registra el resumen de resultados:

Tabla 4.  
Resultados Pregunta 4

Tipo de Sostenedor	Resultado Equipo Directivo	P-Valor
PS	Independencia	<i>p - value = 0.06871</i>
CM - PS	Independencia	<i>p - value = 0.1014</i>
CM - PS	Independencia	<i>p - value = 0.5647</i>
CM-PS	Independencia	<i>p - value = 0.9316</i>
CM-PS	Independencia	<i>p - value = 1</i>

Para el quinta pregunta: ¿La SEP respalda los resultados educativos (SIMCE)?, la tabla 5 resume los resultados:

Tabla 5.  
Resultados Pregunta 5

Tipo de Sostenedor	Resultado Equipo Directivo	P-Valor
CM	Independencia	<i>p - value = 0.4845</i>
PS	Independencia	<i>p - value = 0.7873</i>
CM-PS Urbanos	Independencia	<i>p - value = 0.5513</i>
CM - PS Urbanos	Independencia	<i>p - value = 0.9065</i>
CM-PS	Independencia	<i>p - value = 0.5148</i>
CM-PS	Independencia	<i>p - value = 0.1087</i>
CM-PS	Independencia	<i>p - value = 0.5058</i>
CM-PS	Independencia	<i>p - value = 0.3613</i>



## Hallazgos y conclusiones

La SEP, como componente normativo de la política pública educativa con fines de discriminación positiva y compensatorios (MINEDUC, 2008a; 2009; 2011a; 2011b; Rosso y Valdés, 2015) definió desde su inicio un fuerte compromiso con los centros escolares de cuyos sostenedores son de administración municipal, los que muestran los más bajos resultados educativos del sistema escolar chileno y un contexto de alta vulnerabilidad; cuyas expectativas estuvieron asociadas a revertir la crisis denunciada a través de los movimientos sociales estudiantiles, que surgieron desde mediados de la década del 2000 en todo el país (Toro, 2014), como consecuencia del estado de crisis en que se encontraba, tanto en ámbitos estructurales como en calidad de aprendizajes. A pesar de ello, los resultados de esta investigación determinan que el 44% de los miembros de equipos directivos que participaron de este estudio indicaron que existe relación entre el aporte de la SEP al cambio del estado de clasificación de las escuelas; mientras que el 56% del mismo grupo indica que no, o existe una mínima relación entre ambos indicadores.

A pesar de mantenerse la SEP ya por 13 años y con múltiples modificaciones legales, los cambios en los estados de clasificación no han dado los resultados esperados, creando una imagen de éxito que no ha tenido el alcance esperado (Gallego, 2015). En base a los hallazgos resumidos en las tablas anteriores se pudo establecer una decisión científica respecto de la hipótesis planteada inicialmente, declarando la inconsistencia de las variables en estudio: matrícula, IVE y su concentración, resultados educativos como predictores de los estados de clasificación de las escuelas. Junto a ello, la independencia declarada en las pruebas estadísticas fundamenta el rechazo de la hipótesis inicial, es decir, la SEP no influyó en las

variables en estudio, ni ha sido un factor relevante en los cambios de estados de clasificación de las escuelas en estudio. Este hallazgo va en la misma línea de resultados encontrados en estudios similares (Venegas, Garay y Sillard, 2016; Carrasco, Pérez y Núñez, 2015); dando coherencia investigativa en los hallazgos, a pesar de focalizarse en otra región del país. Cuestión que puede deberse a que los procesos del funcionamiento de los Convenios de Oportunidades de Educación y Excelencia se encuentran estandarizados a nivel nacional, sin reparar en las diferencias contextuales que caracterizan y distinguen cada comunidad y sector en que se encuentran las escuelas, generando más tensiones en las comunidades que soluciones (Davis, 2012).

La declaración de inconsistencia de la correlación SEP y matrícula con los estados de clasificación, en las respuestas de los equipos directivos, no son consecuencia directa de la acción de los PME en las escuelas, sino más bien producto de la gestión escolar desarrollada en cada uno de los centros escolares. Sólo el 25% de los equipos directivos indica que aumentó su matrícula por acción de la SEP, el 41% la mantuvo, y el 33% la disminuyó. Por lo que serían otros los factores que están influyendo en el aumento de la matrícula. La valoración de la SEP en las escuelas en relación al potencial efecto en los estados de clasificación fue determinante, los resultados indican que la SEP no está influyendo en estos cambios de estados de clasificación, y en vez de favorecer a los más desposeídos, abre un espacio propicio para el cierre de escuelas, siendo el principal foco aquellas que no cambian ascendentemente sus estados de clasificación. La variable de mayor incidencia en el cambio de los estados de clasificación son los resultados educativos, representados en los puntajes obtenidos en el SIMCE donde hubo importantes hallazgos.

Ante este escenario, los substratos consultados por la influencia de la Ley SEP en los resultados SIMCE, determinaron la independencia de ambas variables. En el primer lustro de la implementación de la SEP (2008-2013) las voces académicas nacionales concordaban en las fortalezas de la política pública educativa (Weinstein, Fuenzalida y Muñoz, 2010; Mizala y Torche, 2013). Sin embargo, visualizando los modelos extranjeros referidos a esta política compensatoria es posible evidenciar críticas provenientes desde investigaciones cuyos hallazgos revelan que los resultados del sistema escolar chileno grafica escasos avances con consecuencias estigmatizadoras para las escuelas que no están obteniendo cambios en sus estados de clasificación (Rivas y Sánchez, 2016).

A este respecto, los equipos directivos atribuyen a la existencia de factores de gestión, de liderazgo e incluso de la tradición e identidad de cada escuela, en la mejora en resultados educativos, por sobre la acción de la SEP. Las experiencias internacionales demuestran resultados positivos en esta correlación, bajo un diseño de presupuesto y accountability permanente, sistema que exige la responsabilidad de la inversión inicial de acuerdo con los resultados obtenidos (Rackzynski, Pascual, Muñoz y Weinstein, 2013; Parcerisa y Verger, 2016; Parcerisa y Falabella, 2017). Si la Ley SEP no mantiene consistencia con los predictores de mejora que se analizaron, se implica que la mejora de cada centro escolar queda en manos de los equipos directivos y las propias comunidades. Cabe preguntarnos ¿qué lugar toma la SEP y los PME con estos resultados? A futuro, se recomienda realizar una nueva investigación, especialmente dirigida al segmento de Directores(as), que mantiene las escuelas sin generar el impacto esperado (Rivero, Hurtado y Morandé, 2018). Del mismo modo, se sugiere ampliar la investigación considerando otras variables que pudiesen aportar al conocimiento desde perspectivas influyentes

en la gestión y el liderazgo escolar como la variable resultados de evaluación docente, que contribuya a dar cuenta de los impactos que deja en particular este marco normativo tras su implementación.

## Referencias

- Cancino, V. y Monrroy, L. (2017): Políticas educativas de fortalecimiento del Liderazgo directivo: desafíos para Chile en un análisis comparado con países OCDE. *Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 25(94), 26-58. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362017000100002>
- Carrasco, R.; Pérez, M. y Núñez, D. (2015). Hacia una distribución más equitativa de las oportunidades educativas: ¿cuál es el impacto de la política de Subvención Preferencial en el desempeño académico de los alumnos más vulnerables en Chile?, *Pensamiento Educativo*, 52(2). <https://doi.org/10.7764/PEL.52.1.2015.6>
- Collao, M. (2017). *Gratuidad Universal en la Educación, hacia una política democrática del conocimiento. Informe Final del Seminario de Grado: Filosofía, Política y Educación*. Universidad de Chile.
- Davis, G. (2012). Tensiones organizacionales en la implementación de las Reformas Educacionales en el Municipio: El caso de Chile. *Estudios Pedagógicos*, 38(1), 311-331. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052012000100019>
- Dictamen n° 55. (29 de julio 2020). Superintendencia de Educación Santiago de Chile

- Donoso-Díaz, S., De Souza, Â.R. y Gouveia, A.B. (2016). Desafíos políticos claves para los sistemas escolares de Brasil y Chile. *Revista Española de Educación Comparada*, (27)73. <https://doi.org/10.5944/reec.27.2016.16429>
- Educación 2020. (29 de abril 2020). *Informe de Resultados #Estamos Conectados. Testimonios y experiencias de las comunidades educativas ante la crisis sanitaria*. Educación 2020. <https://www.educacion2020.cl/documentos/informe-de-resultados-encuesta-estamosconectados/>
- EligeEducar.cl (20 de mayo 2020,). *Situación de docentes y educadores en contexto de pandemia*. Área de Investigación. <https://eligeeducar.cl/investigaciones-realizadas/situacion-de-docentes-y-educadores-en-contexto-de-pandemia/>
- Flores, C. (2015). *El Liderazgo de los equipos directivos y el impacto en los resultados de aprendizaje. Un estudio de liderazgo educativo en la VI y VII regiones de Chile*. [Tesis inédita de doctorado]. Departamento de Didáctica y Organización Escolar, Universidad de Granada.
- Gallego, F. (2015). Actualización y diagnóstico del sistema escolar. En F. Gallego. (ed.), *Ideas en educación. Reflexiones y propuestas desde la UC* (pp.182-191). Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Hargreaves, A. (2019). Teacher collaboration: 30 years of research on its nature, forms, limitations and effects. *Teachers and Teaching*, 25(5), 603-621. <https://doi.org/10.1080/13540602.2019.1639499>
- Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.

- Herrera, J.; Reyes, L. y Ruiz, C. (2018). Escuelas gobernadas por resultados: Efectividad Escolar y Políticas Educativas de la transición. Chile 1990- 2017. *Psicoperspectiva. Individuo y Sociedad*, 17(2), 1-12. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol-17-Issue2-fulltext-1110>
- Kochen, G. (2020). *La gestión directiva o el liderazgo educativo en tiempos de pandemia*. *Revista Innovaciones Educativas*, 22(33), 9-14. <https://doi.org/10.22458/ie.v22i33.3349>
- Larrañaga, O. (1996). Financiamiento compartido en la educación chilena. En: CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe VIII Seminario Regional de Política Fiscal organizado por CEPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial (22-25). CEPAL.
- Ley N° 20.307. Ley General de Educación (2009). *Diario Oficial de la República*. Ministerio de Educación.
- Ley 20.501. Calidad y Equidad de la Educación (2011a). Ministerio de Educación .<http://bcn.cl/1v129>.
- Ministerio de Educación (2008a). Ley N° 20.248. Ley de subvención escolar preferencial. *Diario Oficial de la República*.
- Ministerio de Educación (2008b). *Orientaciones Técnicas para la Elaboración del Plan de Mejoramiento Educativo*. División de Educación General, Ministerio de Educación.
- Ley N° 20.529, Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (2011b).. *Diario Oficial de la República*. Ministerio de Educación
- Ministerio de Educación (2015). *Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar*. Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógica CPEIP; Maval

- Ministerio de Educación (2018) *Ciclo de Mejoramiento en los establecimientos educacionales. Orientaciones Técnicas para la Elaboración del Plan de Mejoramiento Educativo*. División de Educación General. Ministerio de Educación.
- Mizala, A. y Torche, F. (2013). ¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos? *Espacio Público*, 9, 1-36.
- Namakforoosh, M. N. (2015). *Metodología de la investigación*. Limusa.
- OCDE (2016). *PISA 2015 Resultados claves. Mejores Políticas para una vida mejor*. <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>
- OCDE. (2017). *Panorama de la educación 2017: Indicadores de la OCDE*. Fundación Santillana. <https://doi.org/10.1787/20795793>
- OCDE (2018). *Estudios económicos de la OCDE Chile Visión General*. [www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-chile.htm](http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-chile.htm)
- Oyarzún-Maldonado, C. y Soto-González, R. (2018). Subvención Escolar Preferencial en Chile: ¿Descentralización Focalizada para el Mejoramiento Escolar? *International Journal of Sociology of Education*, 7(2), 181-208. <https://doi.org/10.17583/rise.2018.3321>
- Parcerisa, L. y Falabella, A. (2017). La consolidación del estado de evaluador a través de políticas de rendición de cuentas. *Educacion Policy Analysis Archives*, 25(89), 1-27. doi: 10.14507/epaa.25.3177.
- Parcerisa, L. y Verger, A. (2016). Rendición de cuentas y política educativa: Una revisión de la evidencia internacional y futuros retos para la investigación. *Revista Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, 20(3), 15-51. <https://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/article/view/54589>

- Peirano, C.; Campero, P. y Fernández, F. (2015) Sistema de selección de directivos en Chile. Aprendizajes para la región. *Revista Iberoamericana de Educación*, 69, 109-134. <https://doi.org/10.35362/rie690142>
- Piñuel, J. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística*, 3(1), 1-42.
- Raczynski, D.; Muñoz, G.; Weinstein, J. y Pascual, J. (2013). Subvención escolar preferencial (SEP) en Chile: Un intento por equilibrar la macro y micropolítica escolar. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(2). Recuperado de: <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol11num2/art8.pdf>.
- Rivas, A. y Sánchez, B. (2016). Políticas y resultados educativos en América Latina: un mapa comparado de siete países (2000-2015). *RELIEVE. Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 22(1), 1-30. <https://doi.org/10.7203/relieve.22.1.8245>
- Rivero, R.; Hurtado, C. y Morandé, Á. (2018). ¿Cuán preparados llegan los directores escolares? Un análisis sobre su formación y trayectorias laborales previas a ejercer su cargo. *Revista Calidad en la Educación*, 48, 17-49. <http://dx.doi.org/10.31619/caledu.n48.478>
- Rosso, P. y Valdés, F. (2015). El sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior y escolar de Chile: Logros y desafíos. En P. Rosso y F. Valdés. (Coords.), *Ideas en Educación. Reflexiones y propuestas desde la UC* (pp. 115-133). Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Rueda, I.; Natalie, G.; Acosta, B.; Cueva, F. e Idrobo, P. (2020). Aprendizaje organizacional y su vinculación con la comunicación. *Revista Saberes*, 12(1), 73-85. <https://doi.org/10.35305/s.v12i1.174>



- Spillane, J. y Ortiz, M. (2019) Perspectiva distribuida del liderazgo y la gestión escolar implicancias cruciales. *Revista Eletrônica de Educação*, 13(1), 169-181. <https://dx.doi.org/10.14244/198271993070>
- Sverdlick, I.; Del Valle, A.; Lucas, J.; Mosqueira, M. y Ginoccio, V. (2020). Gestionar escuelas en tiempos de pandemia. Una oportunidad para repensar la escuela. *Revista de Educación*, 21(2), 201-2014. [https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/r\\_educ/article/view/4584](https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/r_educ/article/view/4584)
- Tello, C. (2018). Políticas Educativas en América Latina: para una comprensión de la globalización neoliberal. *Revista Educación y Política en Debate*, 7(2), 328-345. <http://doi.org/10486/671237>
- Toro, P. (2014). Rasgos comunes y excepciones: una tensión en la historia de la educación latinoamericana. Una mirada desde Chile. En P. Toro. (Coord), *Ideas en la educación Latinoamericana. Un balance historiográfico*. Colección Ideas en la educación Latinoamérica. Editorial Universitaria Unipe.
- Venegas, S.; Garay, M. y Sillard, M. (2016). La Ley SEP en las escuelas de la comuna de Punta Arenas, entre los años 2008 al 2015. *Revista Sophia Austral*, 95-109.
- Weinstein, J.; Fuenzalida, A. y Muñoz, G. (2010). La subvención preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización. En S. Martinic y G. Elacqua (Coords.) *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago: UNESCO, Universidad Católica.
- Weinstein, J., Cuéllar, C., Hernández, M., y Fernández, M. (2016). Director(a) por primera vez: un estudio sobre la experiencia y socialización de los directores noveles en establecimientos municipales de Chile. *Revista Calidad en la Educación*, 44, 12-45. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652016000100002>



## CAPÍTULO 28

---

# MODELOS DE ACCOUNTABILITY Y GESTIÓN ESCOLAR

María Verónica Leiva

Elizabeth Donoso-Osório

Marlyn Cristina Cádiz-Altamirano

Enzo Díaz

Pontificia Católica Universidad de Valparaíso (Chile)

### Introducción

El presente estudio tiene por finalidad identificar y describir los modelos de accountability presentes en artículos científicos publicados entre los años 2010 y 2020 y su repercusión e incidencia en la gestión de las escuelas y en la calidad de los aprendizajes.

Al respecto, la calidad en la educación ha sido una de las temáticas de mayor preocupación en la política pública de diversos países del mundo, donde Latinoamérica no es la excepción (Bellei, Poblete, Sepúlveda, Orellana y Abarca, 2013). Esta se ha caracterizado desde un inicio, por la consideración de pruebas estandarizadas como un método de medición del desempeño de las escuelas, a pesar de las limitaciones que presentan los instrumentos estandarizados, cuestionando fuertemente la posibilidad que estos puedan influir en la efectividad de las escuelas (Koretz, 2013).

En el caso de Chile, el establecimiento progresivo de políticas de rendición de cuentas derivó en la implementación de un “Sistema

de Aseguramiento de la Calidad" (Falabella, 2016). Este nuevo sistema, siguiendo la línea de otros implementados con el mismo propósito, sólo maquillan algunos elementos que tradicionalmente han existido en el sistema escolar, tales como inspección, evaluación externa y supervisión escolar (Bellei et al., 2013).

Chile desde la década de los 80's asume un sistema educativo que se sustenta en políticas educativas neoliberales, basadas en la descentralización de las escuelas públicas y en sistemas de financiamiento a través de subvenciones según el número de alumnos que asisten a clases (Donoso, 2005; Oliva, 2010; Ruiz, 2013). En el caso de las escuelas particulares subvencionadas el financiamiento es compartido con las familias, estableciéndose un sistema de copago. Este sistema de subvención llevó a las escuelas a focalizarse en el lucro, más que en la calidad de la formación que imparten, generando una desigualdad que ocasionó un despoblamiento de alumnos en la educación municipal.

Los resultados de las políticas implementadas a la fecha evidencian que la calidad de la educación chilena aún muestra logros de aprendizaje insuficientes, en especial en niños y jóvenes que asisten a las escuelas más vulnerables de Chile.

Desde el año 2018, con la Ley del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y La Ley N° 21.040 que crea un nuevo Sistema de Educación Pública, se inicia en el país la instalación de una nueva institucionalidad para la gestión de los centros escolares, asumiendo un rol clave la implementación de 70 servicios locales de educación pública que tendrán a su cargo la administración de todos los establecimientos educacionales de Chile. Se crea, además, una dirección de educación pública que conducirá en todo el país el nuevo sistema para otorgar mayor autonomía a las escuelas. La

educación chilena no había tenido cambios tan importantes en su estructura en cuanto a la gestión de los establecimientos desde la época de los 80's. (MINEDUC, 2017; 2018).

Con esta Ley N° 21.040/2017, se pretende recuperar la educación pública chilena, a través de la desmunicipalización de las escuelas y la instalación de los servicios locales con dependencia regional y de dedicación única y exclusiva a la educación, los cuales gestionan un sistema de financiamiento basal de acuerdo con el tamaño, número y condiciones difíciles de alta vulnerabilidad de las escuelas (MINEDUC, 2018). No obstante, recuperar la calidad de la educación pública no se logra solo con un cambio de sostenedor y de las funciones que se le atribuyen, si no se construyen esfuerzos para mejorar las escuelas en pos de una educación de calidad que permita a los estudiantes acceder a oportunidades de aprendizaje para su desarrollo integral con énfasis en sus proyectos de vida y participación activa para el desarrollo social, cultural, político y económico de Chile (MINEDUC, 2017).

Si bien, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad que se implementa en el país apuesta por brindar más información, antecedentes y análisis contextualizados para la retroalimentación de la política educativa, considerando los contextos y particularidades de cada centro educativo, este sigue proponiendo mecanismos de rendición de cuentas de los establecimientos, tanto hacia las familias como a las instituciones ministeriales burocráticas desde lógicas del *accountability*.

*Accountability* se refiere al acto de dar cuentas (Sánchez y Pardo, 2008). En el ámbito de la educación escolar se asocia a dos aspectos, la rendición de cuentas y la responsabilización por los resultados. Corvalán (2006) plantea que, la rendición de cuentas corresponde al “proceso mediante el cual los actores informan y/o

exigen información por el uso de recursos para la consecución de un objetivo que les concierne" (p. 12). En educación este concepto no solo se asocia a informar sobre los recursos económicos, sino también los humanos y logísticos para la consecución de los objetivos de las escuelas y de altos resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas (Riquelme et al., 2018). La responsabilización se refiere a que todos los actores escolares asumen la responsabilidad de los resultados de aprendizajes de los estudiantes en un tiempo determinado (McMeekin, 2011).

De la Vega (2015), basado en los planteamientos de Darling-Hammond (2004) señala que se identifican tres grandes tipos de *accountability* específicamente en los sistemas educativos, el primero, denominado *accountability* burocrático, orientado por el desafío de la equidad, a través del cual los actores educativos deberán asegurar el cumplimiento de las normas, programas educativos y otras prácticas hacia todos los estudiantes. El segundo tipo de *accountability* es el profesional y apunta a que la escuela y el docente se responsabilicen por brindar experiencias de aprendizajes que respondan a las expectativas y brinden oportunidades a los diferentes estudiantes con los que se trabaja y el tercer tipo de *accountability* es el performativo – por su orientación hacia resultados – o de mercado. Está vinculado con la capacidad de elección de los centros educativos y aporta a que en ese contexto las escuelas compitan por brindar mejor servicio y resultados. Para ello, este mecanismo genera además información, y evaluaciones sobre el logro de las escuelas, además de incentivos que aseguren el cumplimiento de las expectativas definidas para las escuelas.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se presenta el resultado de un estudio documental sobre *accountability* en la gestión escolar

chilena, a través de la revisión 24 artículos publicados entre los años 2010 y 2020, donde se identificaron los modelos de *accountability* más predominantes en el ámbito escolar.

## **Método**

Para dar respuesta al objetivo planteado se aplicó una metodología de revisión bibliográfica del tipo estudio documental (Flick, 2015). A continuación, se detalla los procedimientos y desarrollo realizado.

## **Tipo de Estudio y procedimientos**

En primer lugar, se realizó un estudio documental (Flick, 2015) que se llevó a cabo mediante una revisión sistemática descriptiva de 46 artículos en bases de datos digitalizadas, Scopus, Scielo y documentos técnicos publicados entre los años 2010 y 2020, sobre *accountability* en el ámbito escolar chileno. En segundo lugar, a partir de estos 46 artículos se seleccionaron 24, considerando conceptos de las palabras claves tales como: calidad, *accountability*, gestión escolar y política educativa escolar. En tercer lugar, se realizó una lectura exhaustiva de los 24 artículos seleccionados para identificar el modelo de *accountability* Burocrático, Profesional o Performativo presentes en ellos (De la Vega, 2015). Se seleccionaron citas textuales que dan cuenta de la presencia de uno u otro modelo de *accountability* y su repercusión en la gestión y en los distintos actores de las escuelas.

## **Criterios de inclusión y exclusión**

Los criterios de inclusión de artículos consideraron palabras claves que incluyeran los siguientes términos: *accountability*, rendición

de cuentas, gestión escolar, calidad educativa, política educativa, gestión de la calidad, educación de mercado, aseguramiento de la calidad, gestión del desempeño en el contexto escolar chileno. Los artículos debían ser de investigación, revisión o comunicación científica. Además, se agregaron documentos técnicos. Finalmente, los artículos debían tener fecha de publicación entre los años 2010 y 2020. Los criterios de exclusión fueron documentos como monografías y ensayos, para centrarse principalmente en trabajos de tipo empírico y documentos técnicos de la política educativa.

## Artículos seleccionados para el análisis

Luego de la revisión y selección de los artículos de acuerdo con los criterios expuestos anteriormente, se seleccionaron los siguientes artículos para el análisis, especificados en la Tabla 1.

Tabla 1.  
*Artículos seleccionados para el análisis*

Nº	Título	Autor	Año	País Revista
1	Concepciones sobre docencia en el nuevo marco regulador	Gabriel Etcheberrigaray Torres, Juan Lagos Almuna, Rodrigo Cornejo Chávez, Natalia Alborno Muñoz, y Rocío Fernández Ugalde	2017	Chile
2	Sistema escolar chileno: características y consecuencias de un modelo orientado al mercado	Cristóbal Villalobos y María Luisa Quaresma	2015	México
3	Crítica a la rendición de cuentas: Narrativa de resistencia al sistema de evaluación en Chile	Mauricio Pino Yancovic, Gonzalo Oyarzún Vargas e Iván Salinas Barrios	2016	Brasil



Nº	Título	Autor	Año	País Revista
4	Prácticas de gestión de los equipos directivos de escuelas públicas chilenas	Sebastián Donoso Díaz y Nibaldo Benavides Moreno	2018	Brasil
5	Políticas educativas de fortalecimiento de liderazgo directivo: desafíos para Chile en un análisis comparado con países OCDE.	Víctor Cancino Cancino y Leonardo Vera Monroy	2017	Brasil
6	La identidad de las educadoras diferenciales en tiempos de políticas de accountability	Fabián Inostroza	2019	EE.UU
7	Global Perspectives on High-Stakes Teacher Accountability Policies: An Introduction	Jessica Holloway, Tore Bernt Sorensen y Antoni Verger	2017	EE.UU
8	Transformaciones en la cultura escolar en el marco de la implementación de políticas de accountability en Chile. Un estudio etnográfico en dos escuelas clasificadas en recuperación	Jenny Assaél, Felipe Acuña, Paulina Contreras, Francisca Corbalán	2014	Chile
9	¿Cuánto ha avanzado la educación chilena en la última década? Y cuánto nos falta para llegar a la meta	Educación 2020	2017	Chile
10	Reflexiones para la gestión del aseguramiento de la calidad en la educación parvularia. De la evidencia internacional al caso chileno	María Victoria Martínez M. y Andrea Rossi C.	2017	Chile
11	Los efectos de las precisiones de accountability en la movilidad de los docentes en escuelas de bajo desempeño	Gregory Elacqua, Catalina Figueroa, Matías Martínez y Humberto Santos	2014	Chile

Nº	Título	Autor	Año	País Revista
12	Sistema de aseguramiento de la calidad y procesos de mejoramiento: una mirada desde la perspectiva educativa	Alejandra Falabella y Catalina Opazo	2014	Chile
13	La accountability de la calidad y equidad de una política educativa: el caso de la subvención escolar preferencial para la infancia vulnerable en Chile	Luis Felipe de la Vega Rodríguez, María Inés Picazo Verdejo.	2016	México
14	Evolución e implementación de las políticas educativas en Chile	Cristina Azis Dos Santos	2018	Chile
15	Resistencias cotidianas a las políticas de rendición de cuentas o accountability un estudio de casos de dos educadoras diferenciales en Chile	Fabián Inostroza	2020	México
16	La permanencia de escuelas de bajo rendimiento crónico en el cuasi mercado educativo chileno	Javier Corvalán y Marcela Román	2012	Uruguay
17	Identidad docente y políticas de accountability: el caso de Chile	Claudia Carrasco Aguilara, Antonio Luzón y Verónica López	2019	Chile
18	Movimientos sociales y resistencia al accountability en Chile: estrategias discursivas, identidad y acciones de la campaña Alto al SIMCE	Lluís Parcerisa, Cristóbal Villalobos	2020	Chile
19	Micro-política de una escuela marginalizada: entre inclusión y estandarización	Muriel Armijo Cabrera	2019	Ecuador

Nº	Título	Autor	Año	País Revista
20	La subvención preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización", en ¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo	José Weinstein, Angélica Fuenzalida y Gonzalo Muñoz.	2010	Chile
21	¿Fin de ciclo? Cambios de gobernanza del sistema educativo	Sergio Martinic y Gregory Elacqua.	2010	Chile
22	El cuasimercado educativo en Chile: desarrollo y consecuencias	Sara Joiko	2012	Chile
23	El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena	Cristian Bellei	2013	Chile
24	La calidad de la educación como parte del problema Educación escolar y desigualdad en Chile	Eduardo Cavieres	2014	Brasil

## **Análisis de la información**

A partir de una matriz de información se plantearon dos procedimientos de análisis:

1. De las características de las fuentes de información, análisis cuantitativo.
2. Del contenido de las fuentes seleccionadas, análisis cualitativo de contenido.

El equipo de investigación clasificó el contenido de los artículos aplicando un análisis de contenido deductivo (Mayring, 2000), donde se establecieron a priori las categorías de modelos de *accountability*: burocrático, performativo y profesional, para identificarlas en los artículos seleccionados. Esta primera instancia la realizó cada investigador analizando seis artículos cada uno, registrando en una planilla Excel, que contenía número de artículo, título y nombre de autor/es, las textualidades asignadas a cada categoría de modelo de *accountability*. Posteriormente, para resguardar la confiabilidad de la asignación de categorías de los modelos, se compararon las categorías por pares de investigadores, discutiendo aquellos segmentos de textualidades en los cuales existía discrepancia, para finalmente lograr un consenso. Posteriormente, un tercer investigador audité las categorías de los modelos asignados. En el total de los 24 artículos se levantaron 225 segmentos de textualidades sobre los modelos de *accountability* en los artículos seleccionados.

## Resultados y discusión

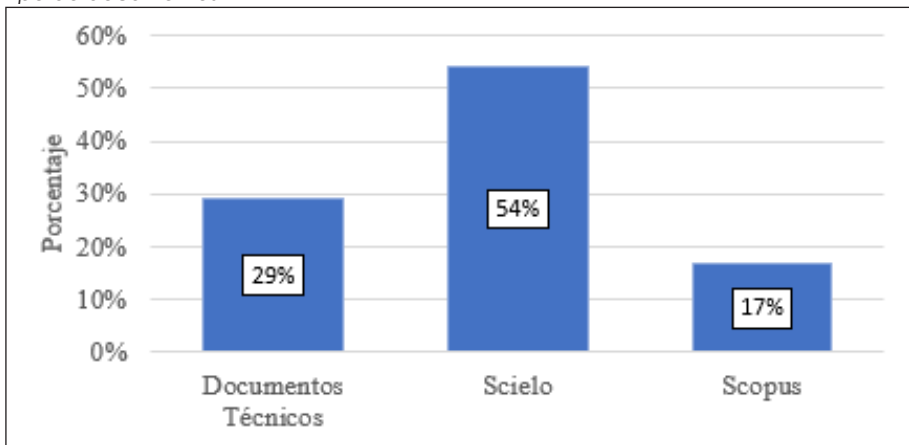
Los resultados se presentan en función de un estudio bibliométrico de los artículos seleccionados y de la revisión de contenido de estos para identificar los modelos de *accountability* más predominantes en la gestión escolar.

## Análisis Bibliométrico

A partir de los 24 artículos objeto de análisis para describir las tensiones de las políticas de *accountability* en las escuelas, se consideraron dos aspectos: características de los artículos y características de los autores.

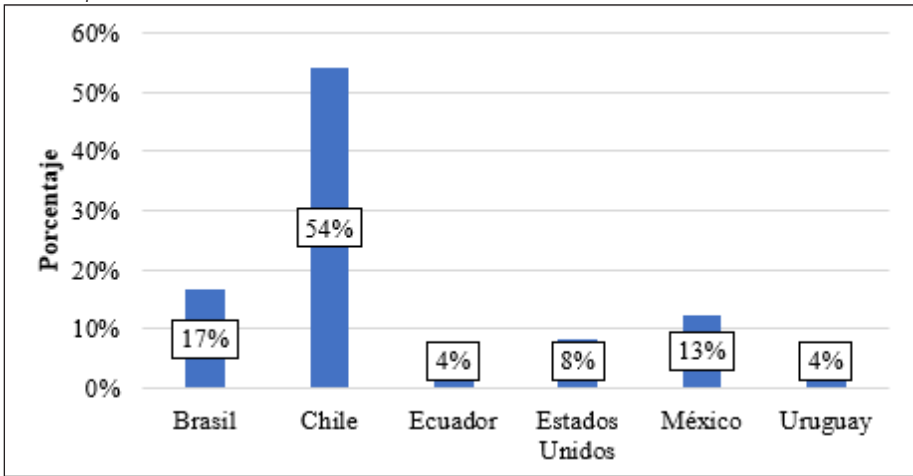
**Características de los artículos.** Con relación a los artículos se observa que un 54% corresponden a artículos publicados en revistas Scielo, mientras que un 29% a documentos de carácter técnico. El 17% de los artículos fue publicado en revistas Scopus, como se presenta en la figura 1.

Figura 1.  
Tipo de documentos



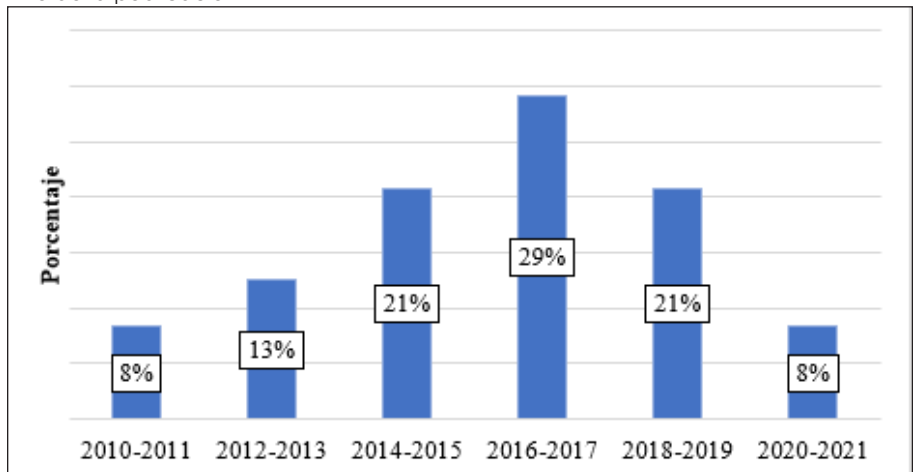
El Figura 2, muestra el país en el que se realizó la publicación. El 54% de los documentos corresponden a publicaciones realizadas en Chile, seguido de Brasil 17%, México con un 13%. Estados Unidos con un 8%, Ecuador y Uruguay son los países que reúnen un 4% de las publicaciones.

Figura 2.  
País de publicación de los documentos



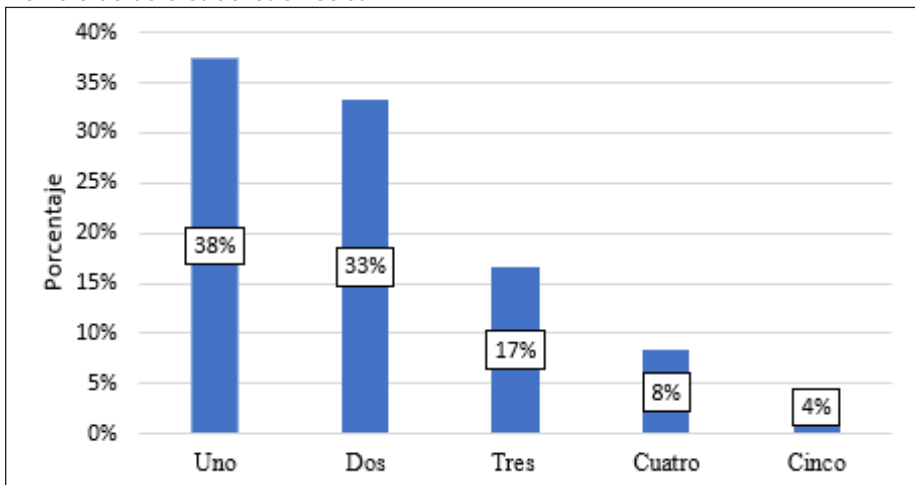
En cuanto a los años de las publicaciones, en el Gráfico 3, se observa que el 29% de las publicaciones se realizó entre los años 2016 y 2017 y un 21% de ellas, entre 2014 y 2019.

Figura 3.  
Año de la publicación



**Características de los autores.** Respecto a la cantidad de autores de los artículos en la figura 4, se evidencia que el mayor porcentaje de los artículos (38%) tiene un autor, y el menor porcentaje de artículos (4%) fue escrito por 5 autores. Lo anterior refleja que los artículos concentran en esta temática un trabajo más individual que colaborativo que propicie un análisis desde distintos puntos de vista de los investigadores y que enriquezca la construcción de conocimiento en este ámbito.

Figura 4.  
Número de autores de los artículos



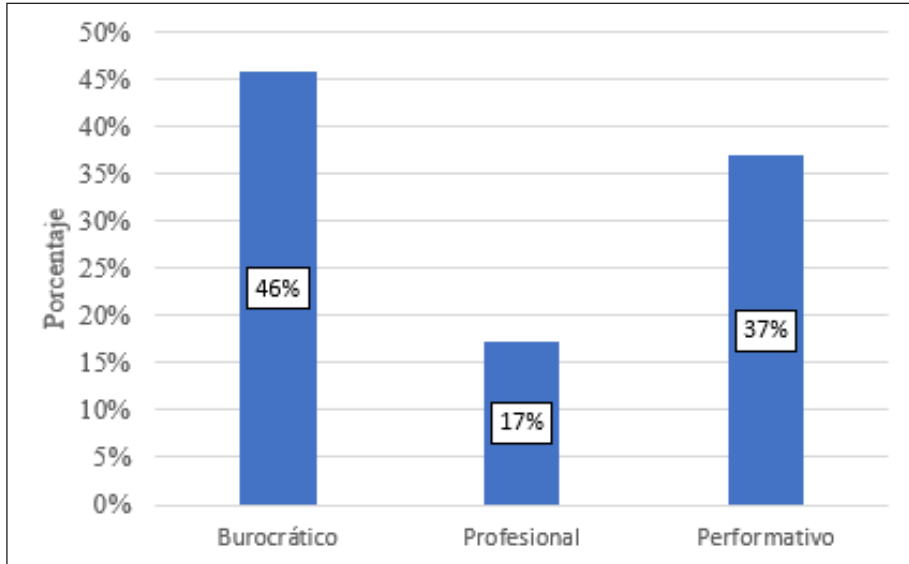
## Análisis de Contenido

A continuación, se presentan los resultados y discusión sobre los modelos de accountability predominantes en los artículos analizados.

**Modelos de accountability.** En la figura 5, se observa que el modelo de *accountability* que predomina mayoritariamente en los artículos analizados corresponde al modelo burocrático (46%), y el

que menos predomina es el profesional que alcanza tan solo un 17% en el total de las publicaciones.

Figura 5.  
*Modelo de accountability que predomina en las publicaciones*



De acuerdo con la revisión realizada, los artículos dan cuenta de las fuertes políticas de estandarización instauradas para el funcionamiento y gestión de las escuelas para la mejora de los resultados. Es así que:

Los requerimientos organizacionales de los sistemas masivos de educación escolar han derivado en un constante proceso de "estandarización" del servicio educacional: la organización basada en clases, la enseñanza distribuida en grados secuenciales, la escolaridad obligatoria, la profesionalización de los docentes, el currículum nacional obligatorio, el calendario escolar, los sistemas de evaluación estandarizados, etc. (A23, 2013).



Lo anterior, desde la búsqueda y alcance de la anhelada calidad de la educación chilena, que impulsa mecanismos de estandarización, evaluación y control de los procesos educativos para su mejora. Es así, que la calidad se ha tornado en un problema, ya que ejerce cierto grado de presión y exceso de demandas administrativas en la gestión de las escuelas, que contribuyen poco a la mejora de la calidad educativa del país (Cavieres, 2014). Esto se observa, en los segmentos de los siguientes artículos analizados

Otro denominador común importante de establecer como punto de partida, dice relación con la noción de calidad y las dimensiones y los principios que de esta se derivan, los cuales permiten hacer operativo el enfoque adoptado mediante la definición de estándares de oportunidades para la práctica. Estos constituyen parámetros a partir de los cuales se advierte el sentido de calidad y se orienta la práctica educacional (A10, 2017).

Un cambio importante en la gestión de los recursos públicos acompaña la preocupación política y social por mejorar la calidad y equidad de la educación de los niños vulnerables de Chile. Ello se expresa en la incorporación de mecanismos de rendición de cuentas en una de las políticas más relevantes de la última década: la Subvención Escolar Preferencial (SEP) (A13, 2016)

La calidad de la educación cumple un rol administrativo no solo orientado a los establecimientos educacionales sino también a resituar el rol del estado en la educación, subordinando su quehacer a las demandas del mercado. Como lo plantean Olssen y Peters (2005, p. 319), esta nueva forma de gobierno constituye una forma de "gobernar sin gobernar". En relación a los sistemas educativos, se refiere a un proceso por el cual los estados "pilotean a la distancia" de manera a no estorbar el protagonismo del mercado, mientras se crean las condiciones para que el mismo opere normalmente (Ball, 1994; Hursh, 2005; A24, 2014).

Claro está que las demandas en materia de calidad y las políticas abordadas para ello, exigen a las escuelas responder a sus

requerimientos, responsabilizándolas de sus resultados, pero con poca cuota de poder y autonomía a los líderes escolares, al respecto se plantea:

La generación de nuevas políticas y programas de desarrollo educativo debieran incorporar estrategias de fortalecimiento del liderazgo directivo como uno de sus componentes principales, siendo inclusive un factor sobre el cual se pueda articular toda la política, pues en la perspectiva de mayor descentralización y autonomía de los sistemas educativos, las decisiones producidas e implementadas por los propios centros educativos son claves para una mejora sostenible (A05, 2017)

En el caso de los docentes, las políticas de *accountability* han mermado el desarrollo e identidad profesional, donde se

...postula que los docentes han sufrido una crisis de identidad, ya que la mayoría de las reformas educativas promovidas en Latinoamérica se han centrado en mejorar o promover las dimensiones técnico-racionales de la profesión, omitiendo los factores sociales, vocacionales, culturales y éticos que también constituyen la identidad de los educadores. Dentro de los cambios sociales y políticos más relevantes que han influido en las condiciones de ejercicio profesional y la identidad del profesorado en distintas regiones del mundo y en especial en Chile, se ha documentado que el discurso neoliberal y la "era del *accountability*" como la denominó Stefan Hopmann (2008), han tensionado la identidad de los docentes Tenti (2007), (A06, 2019).

Finalmente, el sistema de aseguramiento de la calidad ha disfrazado una política de desarrollo y acompañamiento para el fortalecimiento de los directivos y profesores para la mejora de las escuelas. No obstante, los planteamientos están totalmente teñidos

por políticas de rendición de cuentas del modelo burocrático (MINEDUC, 2018).

Ley del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, inicia la instalación de una nueva institucionalidad, con la Superintendencia y Agencia de la Calidad, y un sistema de planificación, asesoramiento técnico, evaluación, ordenamiento e inspección para todos los establecimientos subvencionados del país. A ello se suman mecanismos de rendición de cuentas de los establecimientos hacia las familias y a las instituciones del Estado, junto con consecuencias jurídicas que se derivan de la aplicación de los instrumentos que provee la ley (Ministerio de Educación, 2018).

## Conclusiones

En función del análisis de los 24 artículos publicados entre los años 2010 y 2020, podemos concluir que el modelo de *accountability* que tiene una mayor presencia en el ámbito escolar a partir de las textualidades codificadas, es el modelo Burocrático (46%), esto implica que en las escuelas y sus actores educativos deben asegurar el cumplimiento de normas, programas educativos y otras prácticas hacia todos los estudiantes.

En segundo lugar, en el análisis de las textualidades, aparece el modelo Performativo (37%), con clara referencia a una política gubernamental de la última década, que entrega la responsabilidad del proceso de mejora a las escuelas y sus equipos directivos, proporcionando para ello recursos por los cuales se debe competir y rendir cuenta permanentemente a través de un resultado de tipo estandarizado o metas que determinan externamente el camino que debe trazar cada unidad educativa. En este sentido este modelo promueve que las escuelas compitan por el servicio que otorgan y los

resultados que alcanzan, a través de mecanismos de información y evaluación del logro de las escuelas.

Coincidiendo con lo planteado por Assaél, Acuña, Contreras y Corbalán (2014), lo anterior, genera un círculo vicioso en que las políticas de *accountability* buscan apoyar y presionar para generar cambios en la cultura escolar.

Por último, esta normativa basada ampliamente en un *accountability* burocrático y performativo establece una incoherencia vital entre la política educacional y su objetivo central, que debiese ser el proceso de mejora y calidad de la educación, pues bajo este paradigma el foco no se centra en el desarrollo de aprendizajes, sino en una mirada gerencial que solo centra su objetivo en el producto o resultado.

## Referencias

- Armijo, M. (2019). Micro-política de una escuela marginalizada: entre inclusión y estandarización. *Universitas. Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 30, 191-209. <https://doi.org/10.17163/uni.n30.2019.09>
- Assaél, J.; Acuña, F.; Contreras P. y Corbalán, F. (2014). Transformaciones en la cultura escolar en el marco de la implementación de políticas de *accountability* en Chile. Un estudio etnográfico en dos escuelas clasificadas en recuperación. *Estudios Pedagógicos*, 40(2), 7-26. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052014000300001>
- Ball, S. (1994). *Education reform. A critical and post-structural approach*. Open University Press.

- Bellei, C. (2013). El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. *Estudios pedagógicos*, 39(1), 325-345. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052013000100019>
- Bellei, C.; Poblete, X.; Sepulveda, P.; Orellana, V. y Abarca, G. (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. UNESCO.
- Cancino, V. y Vera, L. (2017). Políticas educativas de fortalecimiento de liderazgo directivo: desafíos para Chile en un análisis comparado con países OCDE. *Revista Ensaio*. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362017000100002>
- Carrasco, C.; Luzón A. y López, V. (2019). Identidad docente y políticas de accountability: el caso de Chile. *Estudios pedagógicos*, 45(2), 121-139. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052019000200121>
- Cavieres, E. (2014). La calidad de la educación como parte del problema Educación escolar y desigualdad en Chile. *Revista Brasileira de Educação*, 19(59), 1033-1051. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782014000900011>
- Corvalán, J. (2006). Accountability educacional: rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación. En B. Mano, R. Mcmeekin, J. Puryear y D. Winkler. *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, (10-18). Editorial San Marino.
- Corvalán, J. y Román, M. (2012). La permanencia de escuelas de bajo rendimiento crónico en el cuasi mercado educativo chileno. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 43-65.
- Darling-Hammond, L.; Wilhoit, G. y Pittenger, L. (2004). Accountability for college and career readiness: developing a new paradigm. *Education Policy Analysis Archives*, 22(86). <https://doi.org/10.14507/epaa.v22n86.2014>

- De la Vega, L. y Picazo, M. (2016). La rendición de cuentas de la calidad y equidad de una política educativa: el caso de la subvención escolar preferencial para la infancia vulnerable en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (65), 193-224.
- Donoso, S. (2005). Reforma y política educacional en Chile: 1990-2004. El neoliberalismo en crisis. En: *Estudios Pedagógicos*. Facultad de Filosofía y Humanidades; Universidad Austral de Chile. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052005000100007>
- Donoso, S. y Benavides, N. (2018). Prácticas de gestión de los equipos directivos de escuelas públicas chilenas. *Revista Brasileira de Educação*. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230013>
- Educación 2020 (2017). ¿Cuánto ha avanzado la educación chilena en la última década? Y cuánto nos falta para llegar a la meta. Educación 2020.
- Elacqua, G.; Figueroa, C.; Martínez, M. y Santos, H. (2014). *Los efectos de las precisiones de accountability en la movilidad de los docentes en escuelas de bajo desempeño*. Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación – FONIDE. Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Clasificación y Presupuesto. Ministerio de Educación.
- Etcheberrigaray G.; Lagos J.; Cornejo R.; Alborno N. y Fernández, R. (2017). Concepciones sobre docencia en el nuevo marco regulador. *Revista de Psicología*, 26(1), 1-13. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-0581.2017.46693>
- Falabella, A. y Opazo, C. (2014). *Sistema de Aseguramiento de la Calidad y procesos de mejoramiento: Una mirada desde la gestión educativa*. UNESCO.
- Falabella, A. (2016) ¿Qué aseguran las políticas de aseguramiento de la calidad? Un estudio de casos en distintos contextos escolares. *Revista Estudios Pedagógicos*, 42(1), 107-126. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052016000100007>

- Flick, U. (2015). *El diseño de investigación cualitativa*. Morata.
- Joiko, S. (2012). El cuasimercado educativo en Chile: desarrollo y consecuencias. *Revista Electrónica Diálogos Educativos*, 23, 1-28.
- Holloway, J.; Bernt, T. y Verger, A. (2017). Global Perspectives on High-Stakes Teacher Accountability Policies: An Introduction. *Education Policy Analysis Archives*, 25(85). <https://doi.org/10.14507/epaa.25.3325>
- Hursh, D. (2005). Neo-liberalism, markets and accountability: transforming education and undermining democracy in the United States and England. *Policy Futures in Education Symposium Journals*, 3(1). <https://doi.org/10.2304/pfie.2005.3.1.6>
- Inostroza, F. (2019). La identidad de las educadoras diferenciales en tiempos de políticas de accountability. 28(29). <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4577>
- Inostroza, F. (2020). Resistencias cotidianas a las políticas de rendición de cuentas o accountability: un estudio de casos de dos educadoras diferenciales en Chile. *RIDE Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 10(20). <https://doi.org/10.23913/ride.v10i20.638>
- Koretz, D. (2008). *Measuring up. What Educational Testing Really Tells Us*. Harvard University Press.
- Ley N° 21.040 (2017). Ministerio de Educación. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237>
- Ley N° 20.529/2011. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica, Media y su Fiscalización (2018). Ministerio de Educación. [https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_chile\\_0598.pdf](https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_chile_0598.pdf)

- Martínez, V., y Rossi, A. (2017). *Reflexiones para la gestión del aseguramiento de la calidad en la educación parvularia. De la evidencia internacional al caso chileno*. Centro de Estudios MINEDUC División de Planificación y Presupuesto Subsecretaría de Educación Ministerio de Educación.
- Martinic, S. y Elacqua, G. (2010). ¿Fin de ciclo? Cambios de gobernanza del sistema educativo. PUC-UNESCO.
- Mayring, P. (2000). Qualitative content analysis. *Forum: Qualitative Social Research*, 1(2), 1-10. <https://doi.org/10.17169/fqs-1.2.1089>
- McMeekin, R. (2011). Acreditación, accountability y mejoramiento de la calidad de la educación en escuelas vulnerables. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 39(2), 237-253.
- Oliva, M.A. (2010). Política educativa chilena 1965 – 2009. ¿Qué oculta esa trama? *Revista Brasileira de Educação* 15(44). <https://doi.org/10.1590/S1413-24782010000200008>
- Parcerisa, L. y Villalobos, C. (2020). Movimientos sociales y resistencia al accountability en Chile: estrategias discursivas, identidad y acciones de la campaña Alto al SIMCE. *Revistas Izquierdas*, 49(115), 2427-2455. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-50492021000100216>
- Pino, M.; Oyarzún, G. y Salinas, I. (2016). *Crítica a la rendición de cuentas: Narrativa de resistencia al sistema de evaluación en Chile*. CEDES 36. <https://doi.org/10.1590/CC0101-32622016171362>
- Sánchez, E. y Pardo, M. (2008). *La Gerencia Pública en América del Norte: Tendencias Actuales de la Reforma Administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. Colegio de México.



Villalobos, C. y Quaresma, M. (2015). Sistema escolar chileno: características y consecuencias de un modelo orientado al mercado. *Convergencia – Revista de Ciencias Sociales*, 69(69). <https://doi.org/10.29101/crcs.v22i69.3634>

Weinstein, J., Fuenzalida, A., y Muñoz, G. (2010). La subvención preferencial: Desde una difícil instalación hacia su institucionalización. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, (pp. 161-282). Pontificia Universidad Católica de Chile/Unesco.



## CAPÍTULO 29

---

# O TRABALHO DO PROFESSOR ESCOLAR NO CONTEXTO DA PERFORMATIVIDADE

Susana Scherer-Schneid

Universidade Federal de Pelotas, Brasil

### Introdução

O presente texto se dedica a assinalar a presença e alguns dos efeitos da performatividade, no contexto das políticas educacionais vigentes, sobre o trabalho docente na escola pública no Brasil.

A reflexão se apoia metodologicamente nos horizontes da sociologia crítica de educação, especificamente, da abordagem do ciclo de políticas de Ball (2009), que se traduz em uma proposta para olhar os diferentes momentos entre as esferas macrossociais até micro-específicos que cercam à educação. De tal modo, compreende-se que a prática escolar e as atividades do professor compõem uma arena política com disputas que se dão em vários campos de influência e estratégia política, da construção dos textos políticos, até, ao final, a sua materialização no dia a dia escolar e aos efeitos que resultam disso.

Vale dizer que, na área de educação, tem havido vários esforços para tentar articular questões macro-micro, ou ainda globais-locais (Power, 2006).

Conforme estudos da área evidenciam existe uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), sendo promovida

para efetivar os mais atuais ideais do programa de mercado (Dale, 2004). Sua finalidade é a de romper ou ultrapassar as fronteiras nacionais e hegemonizar uma concepção universal de educação, via construção de uma extensa base de dados, colhida ao longo do tempo em diversos países, consolidando padrões comuns de currículos, sistemas de avaliação, modelos de formação inicial e continuada de docente, formas didáticas e práticas pedagógicas capazes de promover o modelo de educação, escola e sociedade proposto.

Resumidamente, vê-se que tal agenda global propõe construir padrões comuns passíveis de comparação e transferibilidade para solucionar os problemas sociais, como os educacionais, à revelia dos contrastes e peculiaridades de cada país, trazendo impactos profundos para as práticas, relações e subjetividades na vida em sociedade como um todo. Para tanto, essa proposta prevê infiltrar as subjetividades, ou seja, as formas de ser e estar cotidianas, para hegemonizar a sociedade globalizada a qual valoriza as questões econômicas e produtivas de eficácia, a menor custo, esvaziando um programa socialmente referenciado e que considere as diferentes esferas sociais, econômicas, políticas e culturais que constituem a vida em sociedade, e não apenas valorize a economia e a formação para o trabalho e o consumo.

É com a pretensão de identificar e entender as formas pelas quais a globalização invade os espaços locais, tais como o da educação, que Ball (2001; 2005) situa a performatividade. O pesquisador aponta que o processo de globalização imprime um novo paradigma de governo educacional, no qual instala um conjunto de tecnologias e mecanismos políticos para instituir novos valores e práticas, o qual ele, então, resume em três pontos: a forma de mercado, a gestão gerencial e a performatividade.

A performatividade é compreendida como o mecanismo político central para transformar as subjetividades profissionais, a partir de uma lógica de desempenhos que constrói um novo tipo de professor. Os desempenhos são alcançados “mediante a construção e publicação de informações e de indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados” (Ball, 2005, p. 544).

Basicamente, a performatividade é compreendida como uma técnica efetivada por meio de indicadores, metas, ranking e resultados os quais podem variar de acordo com os contextos em que são adotados. Mas que, sustentam-se, em desempenhos, viabilizados, especialmente, por avaliações educacionais, como sinal de qualidade educativa.

Para entender melhor tais questões, o presente estudo se divide em três momentos. Um primeiro momento contextualiza a educação no contexto da proposta de globalização e a expressão das propostas de gestão gerencial e da lógica de mercado para o Estado em políticas educacionais no Brasil. Analisam-se várias iniciativas de cunho gerencial, via sistemas de avaliação em larga escala, currículos padronizados para escolas e uma perspectiva de formação e prática docente alinhavada a essas propostas. Na sequência apresenta-se um debate que compreende essas políticas avaliativas e padronizadas como mecanismos performativos e qual a concepção de docência, de escola e educação que propõem face ao cerne em resultados, desempenhos e de qualidade educacional e gerando um tipo de professor orientado pela performatividade e descomprometido de função social e política.

## Metodologia

Este estudo se baseia na perspectiva crítica da sociologia da educação, que tem como pauta ampliar as análises no campo das políticas educacionais com vistas a elucidar o caos embrenhado nos espaços permeando a educação enquanto fenômeno social, relacionando o macrocontexto, envolvendo o Estado e as políticas educacionais, e os aspectos micro-especificidades, aqueles atinentes ao cotidiano da prática escolar e seus efeitos (Ball, 1993; 2009; Dale, 2010; Robertson, 2013).

Ball (1993) apresenta uma proposta de abordagem macro-micro para articular questões globais e locais, todo e parte, contexto e realidade, no campo das políticas educacionais, a fim de refletir acerca de desafios, contradições e resistências. Tal proposta é representada pela ideia de um ciclo constituído por três contextos: de influência e estratégia política; de produção do texto; e da prática e seus efeitos. OA ideia cíclica propõe um olhar relacional, sem dimensão temporal ou sequência direta entre os contextos. Contudo, a definição de cada um desses contextos visa partir do todo para a parte, e mostrar especificidades a arenas próprios para orientar o processo metodológico (Ball, 2009).

Assim sendo, o contexto de influência e estratégia aquele é aquele em que, geralmente, as políticas são iniciadas, com os grupos interessados discutindo a construção da agenda política. É o contexto maior, que se dá com as ideias, discursos e agendas educacionais sendo constituídas e debatidas, e que vai muito além do Estado. O contexto de produção do texto político, por seu turno, é o campo em que tomam corpo os programas, iniciativas, propostas, ações, textos, e práticas, ou não, via políticas educacionais. Aqui, então, entram

em cena os documentos e textos políticos, as legislações, propostas e perspectivas de programas educativos.

E o terceiro contexto é o da prática, onde a política ganha vida, e é refletida nas ações pedagógicas escolares. Os resultados dessas ações não são apenas visíveis e aparentes, tendo-se também efeitos mais amplos quanto a questões de igualdade, justiça e democratização social e educacional, haja vista os pressupostos e compromissos que foram manifestados e, ou assumidos. Para Ball (1993), efeitos gerais da política não podem ser vistos pela observação direta e detecção fácil em mudanças, eles só podem ser analisados pelo agrupamento e observação sistemática, relacional e rigorosa de mudanças específicas na prática. Outros estudiosos da área também corroboram com o olhar para os efeitos educacionais, para além de resultados, como valioso para um panorama amplificado sobre o percurso de uma pesquisa educacional de base crítica (Dale, 2010; Robertson, 2013).

A partir desses pressupostos metodológicos, compreende-se que há um contexto maior do contexto de influências e estratégias permeando a definição das agendas políticas, o qual se busca colocar em discussão na primeira parte desse estudo a fim de entender suas premissas e propostas para o Estado e para as políticas educacionais. Existe também um campo de produção dos textos políticos, momento central da segunda parte do escrito, quando se estudam as políticas e iniciativas, sobretudo, em curso no Brasil em que se fazem presentes a performatividade e as características relacionadas a ela. Para finalizar, há um contexto da prática e dos efeitos diretos e mais gerais gerados na realidade educacional, que é o debate proposto no último subitem do escrito, quando se analisam os indicadores performativos observáveis nas políticas educacionais especialmente para o trabalho

docente, e debatem-se as implicações e efeitos mais gerais disso sobre os professores e a escola.

## **A gestão gerencial e as políticas educacionais no Brasil**

Assume-se que os rumos do cenário macrossocial particular de crise do capitalismo têm por base: o neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva, os quais “redefinem o papel do Estado, principalmente para com as políticas sociais [...] entre elas a política educacional” (Peroni, 2013, p. 10).

De forma sintética, o paradigma neoliberal é o arcabouço teórico político no qual o programa capitalista se embasa, pretendendo a combinação de diferentes estratégias, em determinados momentos históricos, para mercantilizar e privatizar o setor público, aumentando os lucros e a centralização de riqueza a alguns grupos privilegiados.

Especialmente a partir do fim dos anos 1990 se observa um movimento de reorientação do programa neoliberal, dedicado a reformar, mais do que privatizar o setor público. Assim, para além de modificá-lo na sua estrutura, ganha corpo um programa para agir na completude cultural, subjetiva, política e ideológica das concepções do que se entende por coisa pública, com reflexos em todos os campos da vida em sociedade.

Segundo Frigotto (2009), no que tange ao Brasil, pode-se dizer que o país passou por embates, justamente quando a democracia nacional se firmava em 1980, no contexto de avanço das perspectivas do projeto de mercado global. Na gestão de Fernando Henrique (Gestão PSDB, 1995-1998; Reeleição 1999-2002) inúmeras reformas de viés neoliberal foram organizadas, com a justificativa de modernização do Estado através adoção da gestão gerencial, a qual em que



pese de hibridações, não se observa que é rompida nos governos seguintes de Lula (2002-2010), Dilma (2011-2016); tampouco após seu impeachment (2016 a 2018) e a eleição de Bolsonaro (2019-atual).

Clarke e Newman (2012), chamam de Estado Gerencial o modelo que se caracteriza pela inserção do ethos de negócios, típico do ambiente empresarial e na lógica de aferir lucro, no setor público. Segundo os autores explicitam, o gerencialismo atua como um princípio para orientar e construir relações e formas de poder em um tipo de Estado misto e disperso, no qual a entidade estatal não abandona completamente seu papel de governo, mas passa a se situar ele próprio como criador de mercados, que no caso da escola disseminam mecanismos que consolidam o que eles chamam de uma escola gerencial. De acordo com Clarke e Newman (2012), para consolidar uma escola gerencial são organizadas políticas para a “penetração de valores capitalistas e uma racionalidade capitalista no sistema de educação e um consequente distanciamento da ideia de escolarização como um meio de reparar padrões estruturais de injustiça social” (p. 367).

Na educação, Cossio (2014) analisa que a lógica gerencial vem ganhando espaço e se tornando um perfil político comum como instrumento para regulação e controle do processo educacional, sobretudo, com inferências incisivas sobre o trabalho docente, a partir da padronização de currículos, direcionando as práticas e a formação docente, com sistemas de avaliação externos e em larga escala etc. Consolidando, assim, o modelo de Estado que tem se chamado de Avaliador (Afonso, 2009; Maroy, 2013).

De acordo com Afonso (2009), por Estado Avaliador se entende a forma estatal que cultura a gestão gerencial, tendo como cerne estabelecer padrões – *standards* - daquilo que os alunos devem

aprender e que é medido por avaliações padronizadas e em larga escala para representar a qualidade educativa. Uma consequência desse modelo político é o alinhamento das formas didáticas, das práticas pedagógicas, dos objetivos, dos currículos, das práticas educacionais etc. ao que avaliado nos testes, enquanto aquilo que não é foco é secundarizado e tem menor importância em ser tratado na escola.

Maroy (2013) relaciona os *standards* a mecanismos de constituição de um sistema de *accountability*, traduzido por noções de responsabilização, imputação e prestação de contas, as quais variam de acordo com os contextos sociais em que se inscrevem, com vistas, centralmente, subsidiar a retirada do Estado na provisão pública e, noutro sentido, responsabilizar os próprios sujeitos da educação pelo sucesso ou fracasso educacional.

Para Shiroma e Evangelista (2015), a disseminação do modelo de Estado Avaliador tem em vista “estabelecer parâmetros e produzir índices que permitam enquadramentos, competições e ofereçam justificativas atualizadas e “tecnicamente autorizadas” para explicar as desigualdades socioeconômicas por meio da educação” (p. 104). Dentro deste objetivo, o uso da comparação promovido pelos resultados das avaliação funciona como uma estratégia potencial e bastante perspicaz para mesclar controle externo e interno, somado a medidas de bonificação, exposição pública dos resultados, entre outros elementos que eventualmente são acionados para agir nas subjetividades escolares e fazê-los se sentirem os culpados pelo insucesso enquanto que silenciam críticas e reflexões sobre a causa da má qualidade ser decorrente da desresponsabilização do Estado e de problemas estruturais como a desigualdade social.

Também o modelo de Estado Competidor se constitui atrelado à perspectiva de Estado avaliador, com a entidade estatal se distanciando da responsabilidade do provimento público e colocando-se como ator que abre espaços para a iniciativa privada e métodos baseados na ideia de custo-benefício, manifestados em boas práticas no uso do dinheiro como ideal e sinal de boa gestão e qualidade pública, inclusive, na educação. Com isso, são adotados métodos e práticas baseados na lógica de mercado e em preceitos de eficácia, eficiência e competitividade, aos mesmos moldes de qualquer empresa, ao invés de se buscar a construção de um modelo de gestão pública que considere e articule os diferentes e peculiares fatores que compõem os bens públicos, especialmente, quanto ao seu papel político e popular.

No Brasil, a operacionalização do modelo gerencialista na educação teve início na década de 1990 quando foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), enquanto metodologia de avaliação em larga escala e externa, e marcada pela construção de rankings, metas, indicadores, e princípios de concorrência e meritocracia. À época, vale dizer que foram construídos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para sistematizar os conteúdos aferidos nessas avaliações. Também foi criado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), na lógica do SAEB e do PCNs, e em conformidade do *Programme for International Student Assessment (PISA)*, em português traduzido por Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, do qual o país participa desde sua origem, e que é organizado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a maior agência atuante na promoção da agenda global a países do grupo e a aliados.

Não obstante, ao longo do tempo se observa que o SAEB assume um papel cada vez mais importante na educação nacional, principalmente, ao ter seus resultados usados para representar a qualidade educacional para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador criado em 2007 pelo governo federal. O IDEB, por sua vez, foi articulado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), organizado pelo governo federal em 2006 para promover propostas de melhoria educacional, centrando-se no IDEB como indicador para a escolha das escolas que receberiam financiamento público, assim como na orientação das metas e pretensões em serem atendidas por tais iniciativas, que, grosso modo, baseavam-se na lógica gerencial, assim, de cunho empresarial, e na possibilidade de prestação de serviços por atores não-estatais.

Ademais a isso, nota-se que, paulatinamente, ao longo dos anos, o SAEB passou a ser aperfeiçoado, para abranger o maior número de alunos e etapas escolares, conforme se vê no site do (INEP, 2020). Assim que o SAEB passou a abranger a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), efetivada por amostragem, realizada desde os primórdios do sistema e chamada por isso de SAEB, com estudantes do 5º e do 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio das redes pública e privada; a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ARESC), popularmente chamada de Prova Brasil, criada e incluída no sistema em 2005, sendo aplicada de modo censitário a estudantes da rede pública no final do 5º e 9º ano do ensino fundamental; a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) criada em 2008, pela aplicação da Provinha Brasil, a partir de uma prova internamente realizada com alunos no 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas, para fins de medir e acompanhar o nível de alfabetização estudantil, mas com informações de ser incluída brevemente para o cálculo do IDEB; e, a Avaliação Nacional

da Educação Infantil (ANEI), mais recentemente construída, com a pretensão de averiguar as condições do atendimento da demanda, da formação de profissionais, e da disponibilidade de brinquedos em sistemas públicos e privados do país.

Um ponto importante a ser destacado se refere à iniciativa da Prova Nacional Docente, que pretende ser uma avaliação para servir de meio de seleção e contratação de professores para atuar em escola. Decretada pelo governo federal em Portaria de nº. 03, de 02/03/2011, essa iniciativa teve uma experimentação em 2012, conforme o site do INEP (2020). Após isso, porém, não teve mais aplicações. Freitas (2016) alerta para o possível retorno da Prova Docente, além de sua consonância com o Projeto de Lei n.º 6.114-A, de 2009, em situação avançada de discussão com pareceres favoráveis dentro do congresso nacional, com vistas a instituir uma avaliação dos docentes já atuantes nas escolas do país a partir da criação do Exame Nacional para o Magistério da Educação Básica (ENAMEB). De tal forma, a Prova Docente recrutaria professores, e o ENAMEB avaliaria aqueles professores já nas escolas.

Em suas análises, Freitas (2016) aponta que a promoção do ENAMEB e da Prova Docente são relacionadas diretamente à Base Nacional Curricular Comum (BNCC), política que entrou em cena a partir de 2014 no governo federal, com vista a definir um currículo mínimo para as escolas públicas do país.

Segundo a página oficial da BNCC (2018), seu processo de revisão curricular é acompanhado da proposta de (re) alinhamento das políticas de avaliação educacional, dos materiais didáticos e, também das políticas de formação inicial e continuada de professores. Logo, é possível entender que é daí que ecoam iniciativas como a Prova Docente e o ENAMEB. Atualmente, a BNCC já está em situação

de implantação em muitas redes do país, e é uma realidade presente nas práticas e projetos das nossas escolas.

Entretanto, é preciso ressaltar que seu processo de tramitação foi cheio de embates e movimentos. Sua proposta é alvo de críticas por parte da comunidade acadêmica e educacional que a entendem como afronte à autonomia e liberdade das escolas, pretendendo o controle e o esvaziamento de projetos escolares manifestados pelos interesses locais das comunidades e redes de ensino. Algumas das principais problematizações se referem à perspectiva de qualidade como sinônimo de bons resultados nas avaliações externas, do currículo como o conjunto de conteúdos aferidos nas avaliações, dos conteúdos curricular como aqueles conhecimentos básicos e essenciais para a vida na economia globalizada etc. pontos que deixam patente o foco desta política em atender as necessidades econômicas.

Além do mais, cabe dizer que em sua construção, a BNCC foi interpelada pelo movimento turbulento pelo qual o país passou a partir de 2016 e que terminou no *impeachment da presidente Dilma em 2017 e sua substituição por seu vice Temer, e deixou evidente mais ainda a vinculação com a agenda global, e o distanciamento de atendimento das demandas públicas e educacionais evidenciadas por movimentos e comunidade geral. Assim por exemplo, a versão final da BNCC voltada à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental apresentada pelo governo em fins de 2017 teve retirado o nível do Ensino Médio, o qual se orientou pela Medida Provisória, apresentada em caráter de urgência, e, depois, aprovada em Lei nº 13.415 de 201 a fim de reformar esse nível para preparar o jovem para a sociedade atual.*

No tocante do trabalho e formação docente é importante em ser assinada as relações da nova Política Nacional de formação

dos profissionais da educação básica, homologada via decreto n. 8752 de 2016, voltada a revisar os cursos de formação inicial e continuada de docentes para alinhá-los à BNCC. Uma das ações já concretizadas desse novo modelo formativo foi o Programa de Residência Pedagógica (PRP), lançado em outubro de 2017 e com seu primeiro processo de adesão aberto via edital nº 6 de 2018 pela Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES, 2018).

O PRP, basicamente, pretende adequar os cursos de formação inicial de professores, através da modernização do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), vigente até então e que concede bolsas docentes a acadêmicos, ao passar a servir de prática de estágio a partir do terceiro ano do curso de licenciatura, o que altera o modelo de Estágio Supervisionado, mas não como política universal, e sim com o recrutamento de alguns licenciandos a partir de bolsas acadêmicas por meio de bolsas captadas pelas Instituições Superiores de Ensino (IES) em editais.

A perspectiva deflagrada é de readequar os currículos e as propostas pedagógicas dos cursos de formação inicial no sentido de uma proposta mais prática, específica a alguns graduandos, o que tende para uma lógica tecnicista e sem densidade reflexiva, especialmente, da fragmentação da formação ampliada e da indissociabilidade entre teoria e prática, pretendidas pela Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, estabelecida pelo Decreto nº 6755 de 2009 e assumida pelas Diretrizes Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica regulamentadas em 2015, e até então vigentes, e que se considera como conquistas importantes para a área, e que a serem rompidas repercutem em

retrocessos severos na qualificação e formação de professores no país (Scheibe, 2010).

Em nota organizada pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED et al, 2018) o PRP compreendido como uma proposta de formação técnica e reprodutivista, para a qual cabe ao professor o domínio e conhecimento de sequências didáticas, planos de aulas, cumprir conteúdos e o currículo testado pelas avaliações externas. É uma perspectiva que reduz o professor ao saber fazer, mas descompromete-o de uma concepção sócio-histórica e reflexiva sobre sua função e papel enquanto docente. Logo, é uma política que reflexos na desprofissionalização dos cursos de Licenciatura e de Pedagogia, por induzir os estudantes a uma concepção de docência reprodutivista, desprovida de autonomia intelectual e incapaz de refletir sobre as diferentes realidades em que sua prática pedagógica se dá.

Ainda no contexto de alinhamento da BNCC, destaca-se que ao final de 2018 foi apresentada pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC, 2018) a proposta preliminar de Formação dos Professores da Educação Básica, conhecida como BNC Docente. Pode-se dizer que essa proposta condensa todas as perspectivas para o campo da formação e trabalho docente, enquadradas à BNCC. Assim sendo, foca na formação em habilidades básicas e essenciais, com a sistematização do PRP e a efetivação de um ENADE como obrigatório. Prevê ainda um estágio probatório para avaliar o professor, gerido por professor mentor, que pode receber gratificações e ser supervisionado por diretor ou órgão superior. É anunciada também uma BNC específica para formar gestores e técnicos. Outrossim, é apresentada uma lista de categorias para nivelar os professores nas diversas avaliações e programas da BNC Docente, e de um órgão para realizar



as certificações e, ao que parecer, então, também o nivelamento dos professores.

Enfim, estas discussões apontam alguns elementos sobre as políticas educacionais em voga, e o modelo de educação que promovem e demarcam. Há várias propostas e medidas implicando na profissão docente, seja direta ou indiretamente. É importante analisar as políticas educacionais e os desdobramentos que são gerados por elas, o que se sintetiza e explicita ao debater o conceito de performatividade e seus características.

## **Alguns dos efeitos da performatividade no trabalho docente**

A partir dos debates nesse estudo se considera que representam mecanismos performativos no rol das políticas educacionais em voga no Brasil:

- A construção do SAEB ao final da década de 1990, com avaliações externas e em larga escala promovidas com estudantes, vinculado à lógica do ENEM, e em consonância da prova internacional do PISA desenvolvido pela OCDE.

- A execução do IDEB como indicador para aferir a qualidade escolar, estudantil e assim também da atividade docente e do sucesso-fracasso escolar, considerando-se, aqui ainda, sua vinculação a propostas de financiamento e gestão educacional que, no escopo do Programa de Desenvolvimento da Educação em 2007, foram vinculados ao IDEB como indicador para aprovação de propostas e iniciativas por parte das escolas;

- A organização da Prova Docente, experimentada em 2010, e com propostas de novas etapas de promoção para selecionar e

recrutar professores para atuar em escola. Unido a isso, a proposta em tramitação em esferas de debate no governo do ENAMEB, como exame para avaliar professores já atuantes em escolas;

- A consolidação da BNCC, como política curricular para orientar o trabalho docente, em consonância do que é previsto atingir pelas avaliações externas do SAEB e pelo IDEB;

- A nova Política Nacional de formação dos profissionais da educação básica, conforme decreto de 2016 explicitou e o PRP materializou, e como propõem a BNCC Docente e seus desdobramentos, apresentando a preocupação de formar professores para atender à BNCC, o IDEB, e aos resultados avaliados no SAEB, ou ainda, no caso docente, em testes como a Prova Docente e o ENAMEB, como sinal de qualidade educativa;

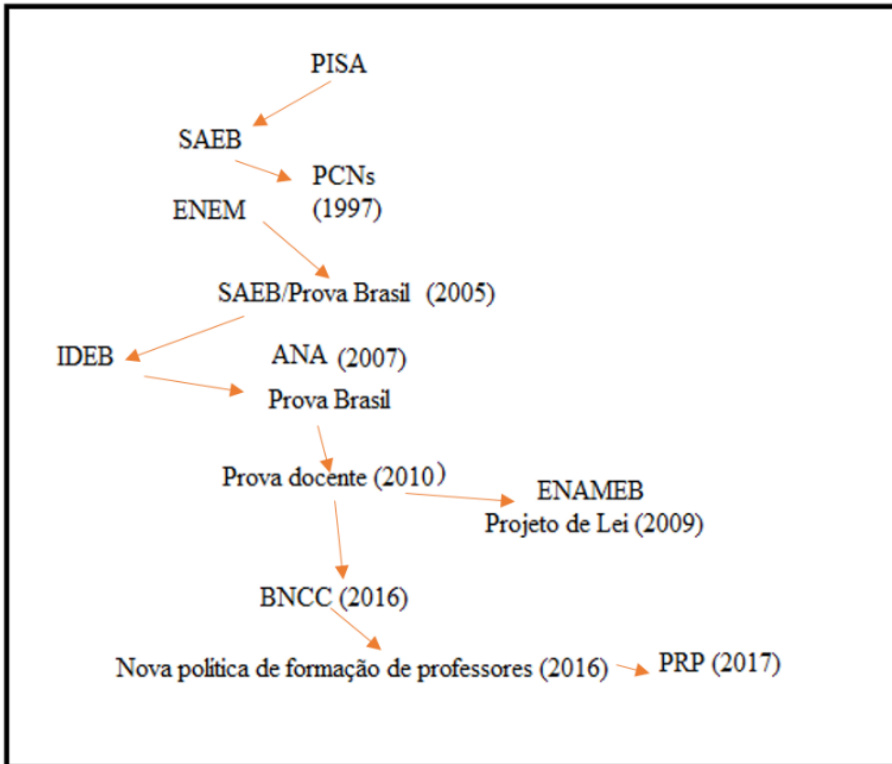
Entende-se que esses mecanismos performativos presentes nas políticas educacionais brasileiras atuam relacionalmente com a gestão gerencial e a lógica de mercado para ratificar um dado programa de educação (Fig. 1).

A performatividade é um conceito desenvolvido por Ball (2001; 2005) para conjugar os diferentes instrumentos, a partir dos quais a política educacional se manifesta, para direta ou indiretamente reorientar as práticas pedagógicas. Pode-se dizer que a performatividade engloba a cultura de desempenhos, as políticas de resultados, a forma de Estado gerencial, avaliador e competidor, entre outros termos referidos nesse estudo.

Em sua especificidade a performatividade, nas palavras de Ball (2005), refere-se aos “terrores (soft e hard) de desempenho e eficiência” – o que significa: “seja operacional (ou seja, comensurável) ou desapareça” (p. 544). Compreende, em síntese, o processo

de mercantilização dos sujeitos, ao fazê-los se sentirem ampla e continuamente responsabilizados pelo sucesso da educação, em contrapartida da retirada do Estado da qualificação da provisão pública.

Figura 1.  
Mecanismos performativos presentes em políticas educacionais no Brasil



A performatividade é uma técnica poderosa capaz de dizer e falar pelas/os professoras/es a respeito do que, sobre o que e como devem lecionar. Permite, mesmo sem estar presente na escola e na sala de aula, direcionar as escolhas didáticas e as ações pedagógicas do professor para que estejam a serviço da melhoria dos resultados.

Ela expressa um mecanismo-chave de gestão de subjetividades que usa de auditorias, inspeções, programas de formação de professores, instrumentos de gestão, planos estratégicos, avaliações e autorrevisões para garantir a qualidade, provas de avaliações com estudantes, professores e escolas, indicadores de resultados, tabelas de classificação e rankings e uma série de estratégias adotadas para os fins pretendidos. Seu propósito é, basicamente, o de produzir um indivíduo autogerenciado e proativo por seus resultados, do grupo e da instituição. Isso permite moldar desempenhos e, conseqüentemente, sujeitos e relações sociais para que sejam orientados a tais critérios.

Assim, a ação da performatividade produz modos de controle que trabalham poderosamente ao envolver a totalidade do ser humano, fazendo o sujeito querer trabalhar duro, cada vez mais rápido e de um modo sempre melhor e no qual busca impulsionar sua produtividade, como parte de autovalorização e da valorização dos outros. Tem-se uma cadeia de entrega rasa e direta do processo educacional, em busca de se atingir melhores resultados, numa busca incansável de excelência, da qual cada sujeito se torna responsável pelos resultados, e o papel do Estado é silenciado a respeito da falta de investimento público, de ofertar condições de trabalho melhores para professores, de financiamento adequado para as escolas, de oferecer formas de vida mais dignas aos alunos e suas famílias para estar na escola e terem sucesso educacional, para que assim o fracasso escolar possa ser enfrentado e se tenha, em fato, bons resultados educacionais.

Desse modo, é possível ver a pertinência que se apresenta em analisar a presença e os efeitos da performatividade na docência, na escola e na educação. É um processo em que a performatividade se apresenta como mecanismo para modificar relações e com isso

consolidar uma certa concepção de educação, de escola, e inclusive, de professor, para as quais a funções esperadas de cada qual nesse processo. Fala-se de uma técnica política que abrange o pensar e sentir das relações cotidianas, seja entre professor e professor, professor e aluno, comunidade e escola, constituindo sujeitos responsabilizados, competitivos, individualistas, entre outros princípios que se afastam de cidadãos críticos comprometidos com um projeto manifestado por justiça, igualdade e democracia social.

Os resultados e indicadores que são estipulados em serem atingidos por tal projeto tem por finalidade melhorar a qualidade educacional, que supostamente, visa atender as necessidades econômicos e produtivas e, assim, melhorar a vida em sociedade ao tornar o país mais desenvolvido. Contudo, são perspectivas que reduzem as possibilidades reais de uma vida melhor. No caso da educação, por exemplo, o projeto educacional e escolar local é esvaziado, as possibilidades criativas e autônomas do professor em sala de aula é reduzida, na medida em que os métodos são padronizados e pré-definidos externamente à escola, a medida de qualidade se torna a melhoria dos resultados, como se o processo educacional e de formação humana fosse algo técnico e facilmente quantificável.

À medida em que se evocados critérios atrelados a ideia de melhorar o desenvolvimento econômico e produtivo para a competição global, torna-se foco o aumento da eficiência e da eficácia escolar, segundo uma ideia de diminuir ou controlar os custos e gastos para se ter melhores retornos. Disseminam-se princípios de competição e individualização, além da combinação de vários elementos que promovem responsabilização escolar e docente pela qualidade educativa em contrapartida da desresponsabilização estatal para com condições objetivas de qualificação da educação.

Assim, pode-se dizer que os resultados gerados podem dar uma falsa ideia de qualidade, já que não são considerados para essa concepção de qualidade outros fatores como condições históricas, socioeconômicas, ou mesmo culturais que implicam nos resultados. Nesse esteio,

O magistério parece estar sendo reconstruído como um trabalho que praticamente qualquer um pode fazer, uma combinação de habilidades e competências com pouca reflexão ou base teórica. Com relação às propostas atuais, isso pode tornar a força de trabalho do professorado cada vez mais fragmentada e estratificada. A sensação de alienação e de desvalorização moral quando os professores são chamados a se engajarem em atividades que consideram inapropriadas para as necessidades de seus alunos e filhos (por exemplo, alguns aspectos do Currículo Nacional) podem vir a bloquear as tentativas de reforma (Maguire e Ball, 2007, p. 103).

Conforme Ball (2005) problematiza, há um permanente estado de alienação do eu docente, pessoal e profissional implicado na lógica performativa, e das premissas econômicas que a subjazem, em face ao descompromisso político e social com fatores democráticos e os quais se manifestam em coletivização das decisões e escolhas, e em participação ativa dos sujeitos nos seus interesses para em fato ser uma escola inclusiva, justa e comprometida com a sua comunidade. Com a perda de autonomia para a tomada de decisões e o deslocamento do julgamento para o critério de resultados, os professores são expostos ao controle de suas práticas, por meio de um currículo cada vez mais prescritivo, com metas de desempenho totalmente centralizadas e apuradas em diversas formas de exames.

Ou seja, a performatividade se manifesta em um modelo de docência e educacional que desconsidera questões como melhoria

do investimento escolar, valorização de condições de trabalho e salários adequados, garantia de estabilidade no emprego, espaço para formação continuada e para reflexão sobre as práticas.

## Conclusão

O objetivo desta reflexão foi o de identificar a presença e alguns dos efeitos da performatividade, no contexto das políticas educacionais vigentes, sobre os professores de escola pública no Brasil.

Para isso, contextualizou-se na primeira parte do escrito a consonância brasileira com os ideários globais do projeto capitalista, que se embasam, no momento mais atual, pelo neoliberalismo e pela gestão gerencialista. Tais prospectos foram considerados como bases de discussão, pelo fato de embasarem perspectivas que visam uma concepção de qualidade de educação ligada à lógica produtivo-econômica, a qual se desvela por resultados baseados em metas, enquanto secundarizam acepções de qualidade educativa que tem compromissos com fatores de justiça, democratização e justiça social.

A forma gerencial se caracteriza pela incursão da lógica empresarial e mercantil, o que imprime políticas performativas preocupadas com resultados de desempenhos educacionais as quais se veem se consistindo pela centralidade em padrões curriculares e avaliativos. Foi possível observar a presença deste tipo de políticas no Brasil, principalmente através do SAEB e seu aprofundamento ao longo dos anos, a Prova Nacional Docente, o ENAMEB, e em recentes políticas como a BNCC e a Política Nacional de formação dos profissionais da educação básica desdobrada pela PRP e BNC Docente. Ressaltaram-se as especificidades, mas também as similitudes entre essas políticas, observando a presença de características gerenciais e performativas nelas, impulsionadas por um mesmo ideal de consolidar e disseminar o

projeto global para a educação, o qual pretende, de modo sintético, consolidar padrões curriculares e avaliativos comuns, modelos de prática pedagógica e de professor, e envolver todos os diferentes elementos que compõem o processo escolar.

No âmbito da educação, vários são os estudos (Afonso, 2009; Cóssio, 2014; Shiroma e Evangelista, 2015) que evidenciam a perspectiva subsidiando o projeto de educação global como oposta a um programa de educação socialmente referenciado. Não se manifesta em uma concepção de educação ampliada e integral do ser humano, tampouco em processos democráticos de organização do projeto escolar, nem em uma prática pedagógica reflexiva e crítica, na qual a escola é dotada de função social e política. Evoca uma concepção utilitarista de preparação para o trabalho e para o consumo no mundo do mercado, já que a centralidade dada é aos fatores econômicos e há uma desconsideração da variedade de outros tantos fatores primordiais a serem considerados no âmbito da educação como direito subjetivo e bem público social. Ou seja, impõe-se segundo um paradigma paradigmático, descomplexificador e despolitização da educação no qual são determinadas propostas curriculares, avaliativas, didáticas e práticas pedagógicas, muitas vezes, elaboradas por segmentos e atores sem vínculos com a área educacional.

De tal maneira, no que tange ao perfil de professor que se institui no liame da performatividade compreende-se que há diferentes efeitos no modelo de docente, na qualidade educacional e na concepção de educação pública. As tarefas docentes orientadas pela performatividade se tornam individualizadas, atrelando-se a dimensões técnicas e muito paradigmáticas da educação. Afastam-se de cunho político e profundidade pedagógico, com uma



ampla desvalorização da subjetividade e da complexidade que é típica do processo educativo enquanto relação social. Constitui-se uma lógica de atividade do professor constantemente avaliada, mensurada, certificada e regulada, requerendo-lhe o domínio de habilidades, atitudes, modelos didáticos e capacidades, sem maiores graus de reflexividade. Em consequência, há um deslocamento da importância de o professor pensar sobre o que realmente importa, que é o desenvolvimento do aluno, ou, ainda, sobre o projeto escolar e o modelo de formação estudantil nos quais deve se orientar, com uma banalização da concepção do que se entende por qualidade educacional, do seu papel enquanto docente, da função social da escola e da educação como bem e direito público do ser humano (Mészáros, 2007).

Corroborar-se com a concepção de que “a qualidade da educação não se circunscreve a médias, em um dado momento, a um aspecto, mas configura-se como processo complexo e dinâmico” (Dourado e Oliveira, 2009, p. 207). A educação é uma dimensão fundante para a realização do ser humano em suas múltiplas esferas social, cultural e política, sendo a escola pública um locus privilegiado para tal formação e o professor o mediador fundante desta proposta que deve considerar as diferenças esferas da vida e do indivíduo, que não é de forma algum processo técnico e objetivável tal qual a noção de testar e quantificar os sujeitos educacionais em boas ou más notas.

Identifica-se que a lógica da performatividade atua como um mecanismo central que deve ser problematizado sobre seus fins e propósitos, já que se apresentam com a finalidade de orientar as subjetividades profissionais docentes no setor público e consolidar um tipo de professor para ratificar o programa de mercado o qual se afasta de um modelo de docência e educação socialmente orientados.

## Referências

- Afonso, A (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13, 13-29.
- Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPED et al. (2018). *Entidades se posicionam contrárias à padronização e controle impostos pelo Programa de Residência Pedagógica! Não à BNCC!* [www.anped.org.br](http://www.anped.org.br).
- Ball, S. (2001). Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, 1(2), 99-116.
- Ball, S. (2005). Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, 35(126), 539-564. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000300002>
- Ball, S. (2009). Entrevista. Um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação e Sociedade*, 30(106), 303-318. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100015>
- Base Nacional Comum Curricular (BNCC). (2018). *Site institucional*. <http://basenacionalcomum.mec.gov.br>
- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). (2018). *Edital 6: Chamada Pública para apresentação de propostas no âmbito do Programa de Residência Pedagógica*. MEC.
- Clarke, J. y Newman, J. (2012). Gerencialismo. *Educação e Realidade*, 37(2), 353-381.

- Cóssio, M. (2014). Avaliação em larga escala e as novas formas de regulação da educação nacional. *III CONAVE- Congresso Nacional de Avaliação Educacional*. Bauru, São Paulo. <http://wwwp.fc.unesp.br/Home/conave3/maria-de-fatima-cossio.pdf>
- Dale, R. (2004). Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a educação"? *Revista Educação e Sociedade*, 25(87), 423-460. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000200007>
- Dale, R. (2010). A sociologia da educação e o estado após a Globalização. *Educação e Sociedade*, 31(113), 1099-1120. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400003>
- Decreto nº 8.752. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica (09 de maio 2016). Brasília.
- Dourado, L. F. y Oliveira, J. F. (2009). A qualidade da educação: Perspectivas e desafios. *Caderno Cedes*, 29(78), 201-215. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200004>
- Freitas, L. C. (2016). *ENAMEB: alcance e situação atual*. <https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com>
- Frigotto, G. (2010). Projeto societário contra-hegemônico e educação do campo: Desafios de conteúdo, método e forma. In: A. Monarim (Ed), *Educação do campo: Reflexões e perspectivas* (pp. 19-46). Insular.
- INEP (2020). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Portal web]. . <http://portal.inep.gov.br>
- Lei Nº 13.415, Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis

do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (16 de fevereiro de 2017). Brasília.

Maguire, M. y Ball, S. (2007). Discursos da reforma educacional no Reino Unido e Estados Unidos e o trabalho dos professores. *Práxis Educativa*, 2(2), 97-104.

Maroy, C. (2013). Estado Avaliador, Accountability e confiança na instituição escolar. *Revista Educação e Políticas em Debate*, 2(2), 319-338. <https://doi.org/10.14393/REPOD-v2n2a2013-24780>

Ministério da Educação e Cultura (MEC). (2018). *Proposta de Base nacional comum da formação de professores da educação básica*. MEC.

Mészáros, I. (2007). A educação para além do capital. *Revista Theomai. Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo*, 15, 107-130. <https://www.redalyc.org/pdf/124/12401511.pdf>

Peroni, V. (2013). A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: V. Peroni (Ed), *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação* (pp. 9-32). Liber Livro.

Power, S. (2006). O detalhe e o macro-contexto: o uso da teoria centrada no Estado para explicar práticas e políticas educacionais. *Olhar de professor*. Ponta Grossa, 9(1), 11-30.

Projeto de Lei n.º 6.114-A. Exame Nacional de Avaliação do Magistério da Educação Básica (ENAMEB), (2009). <http://www.camara.gov.br/>

- Robertson, S. (2013). As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governança da educação: Um relato relacional. *Educação e Sociedade*, 34(124), 679-703.
- Scheibe, L. (2010). Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo plano nacional de educação. *Educação & Sociedade*, 31(112), 981-1000. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300017>
- Shiroma, E. y Evangelista, O. (2015). Formação humana ou produção de resultados? Trabalho docente na encruzilhada. *Revista Contemporânea de Educação*, 10(20). <https://doi.org/10.20500/rce.v10i20.2730>



## CAPÍTULO 30

---

# CONCEPCIONES Y PRÁCTICA EVALUATIVA DEL PROFESOR DE INGLÉS: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS CON LA PRUEBA SABER PRO

Nicolás Nossa- Chíquiza

Universidad Pedagógica Nacional, Colombia.

### Introducción

Teniendo en cuenta el contexto actual frente al aprendizaje de las lenguas, esta investigación busca brindar una orientación frente a ciertas problemáticas percibidas dentro del análisis de las políticas y desde la experiencia pedagógica; como lo es la posible desarticulación entre las políticas de bilingüismo en educación superior y la evaluación de competencias de las pruebas de estado, ya que mientras el discurso oficial indica que los profesionales de hoy en día necesitan formarse en el manejo de una lengua extranjera (esto implica apropiarse de todas las competencias como lo son: auditivas, de comprensión lectora, de producción escrita y oral) la realidad es que las pruebas de estado no integran todas las competencias en el momento de evaluar, lo que puede llegar a generar un conflicto entre la práctica evaluativa del aula, frente a la evaluación estandarizada de este tipo de pruebas.

En relación a estas inquietudes, el estudio se articula con la siguiente pregunta problema: ¿Cuáles son las nociones y qué tipo de

práctica evaluativa tienen los profesores en el proceso de evaluación de una Lengua Extranjera-inglés- y su relación con la Prueba Saber Pro-Inglés<sup>3</sup>?; a este interrogante emanan los siguientes cuestionamientos :¿Cuáles son las políticas de evaluación para una lengua extranjera en el contexto nacional e internacional en educación superior?; ¿Cuáles son las relaciones que se generan entre los resultados de la Prueba Saber Pro y la práctica de evaluación que tienen los profesores en el desarrollo de habilidades en una lengua extranjera inglés?; ¿Qué tipo de estrategias de evaluación implementa los profesores en relación con el qué, el cómo, el cuándo y el para qué de la evaluación?; y finalmente ¿De qué manera se puede fortalecer el desarrollo de las habilidades comunicativas en lengua extranjera a partir de una evaluación significativa y crítica?

Por ello y de acuerdo con la pregunta orientadora, la investigación se inscribe en la teoría crítica; un punto de partida que se tiene en cuenta para realizar esta inscripción desde la perspectiva de pensamiento crítico a través del lenguaje, orientado desde la teoría de la acción comunicativa y en la relación del sujeto con el lenguaje; se pretende comprender y fortalecer la práctica pedagógica evaluativa en el aula.

A Partir de lo anterior, surge el objetivo general del estudio: Caracterizar las nociones y las prácticas de evaluación que tienen los profesores de Lengua Extranjera en relación con la Prueba Saber Pro-Inglés, con el fin de fortalecer una evaluación formativa para el desarrollo de las habilidades comunicativas desde una mirada comprensiva del lenguaje y del sujeto crítico.

---

<sup>3</sup> Los lineamientos para el diseño del examen Saber Pro se definieron de acuerdo con la política de formación por competencias del Ministerio de Educación Nacional (MEN). El examen Saber PRO produce un indicador de la calidad de la educación de los estudiantes en el ciclo de educación superior.



Por otra parte, aunque se han realizado varios estudios de investigación frente al tema de bilingüismo y sus políticas, este trabajo busca complementar y aportar en el estudio de las prácticas y concepciones evaluativas que tienen los maestros frente a la enseñanza del inglés en la educación superior y su desarticulación con la Prueba de Estado Saber Pro-Inglés, ya que esta problemática se ha analizado desde la educación básica y media con el estudio de las profesoras (Calles - Lozano, 2017), en el cual se realiza una aproximación a las concepciones y prácticas evaluativas de los docentes de lenguaje de educación media de la Escuela Normal Superior de Ibagué, que se despliegan al interior del aula, en contraste con el modelo de las pruebas SABER 11° y su connotación en la formación del educando.

Asimismo, las investigaciones de la tesista (Caro, 2018) y sus concepciones y prácticas pedagógicas de los docentes de inglés sobre la competencia intercultural en la enseñanza de lenguas extranjeras, y la investigación del profesor (Rojas, 2014) en donde explica las Nociones y prácticas de los docentes de lengua extranjera en relación con el currículo y la evaluación. Tomando estos estudios como referencia, esta investigación parte para realizar el análisis a un nivel de educación superior, con diferentes profesiones, realidades socioeconómicas, objetivos y enfoques, ubicando la problemática en un escenario diferente.

Para dar alcance a lo anterior el documento se encuentra estructurado en el siguiente orden: en el primer apartado se analiza el marco político y la normatividad que tiene actualmente el uso y la apropiación de una Lengua Extranjera, a su vez se brinda un panorama general de las directrices y la organización de los instituciones internacionales que regulan este saber cómo lo es el Marco Común

Europeo de Referencia-MCER-, y la injerencia de organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-, en las políticas educativas que se encaminan hacia ese aprendizaje.

En un segundo apartado se profundiza en el uso de las pruebas estandarizadas y la evaluación por competencias de las lenguas, para ello se aborda la prueba Saber Pro-Inglés-, y su fundamentación metodológica, indicando la posible tensión entre las concepciones evaluativas frente a lo que realmente evalúa la prueba. Asimismo, se ofrece una visión frente al concepto de la evaluación en las habilidades comunicativas desde las políticas instauradas, hasta la adaptación de las practicas evaluativas dentro del contexto actual.

En un tercer apartado se presenta un análisis del concepto de desarrollo de las habilidades comunicativas en el aula, la relación del docente con el desarrollo de las habilidades dentro del proceso de aprendizaje y cómo se vincula este proceso con las prácticas evaluativas, para finalmente relacionar estas concepciones y la posible tensión frente a la prueba de estado y de esta manera establecer posibles soluciones a la problemática planteada.

## **Ruta de investigación cualitativa**

Existe una necesidad del aprendizaje y empoderamiento de una lengua extranjera en nuestra sociedad actual; la cual no se ha logrado satisfacer en gran medida a las políticas y su desarticulación con la realidad instauradas en lengua extranjera, las cuales no han logrado llenar los vacíos académicos que nuestros estudiantes generan en el momento de encarar este tipo de aprendizaje; además las políticas en Bilingüismo no han logrado tener ese alcance propuesto en el aprendizaje de las lenguas, ya que las estrategias tienden a

enfocarse hacia el manejo de ciertas habilidades de la lengua más no al empoderamiento de la misma.

En consecuencia, se percibe una tensión entre el desarrollo comunicativo de habilidades en contexto dentro del aula frente a la subjetividad de las pruebas estandarizadas, esto deriva en un conflicto entre el desarrollo de las habilidades comunicativas que el profesor realiza en el aula y las competencias que se evalúan en las pruebas estandarizadas. Es allí donde precisamente se genera una problemática en el desarrollo de las habilidades comunicativas y del buen uso del lenguaje, por lo que esta investigación se centra en dos posturas desde la Teoría de la acción comunicativa I, Racionalidad de la acción y racionalización social (Habermas, 1982), y el Tractatus Lógico – Philosophicus (Wittgenstein, 1921), los cuales le dan la orientación cualitativa a la investigación, desde su pensamiento en la teoría de la comunicación, así como la complejidad en el buen uso del lenguaje.

Inicialmente el sujeto tiene una relación con el lenguaje que está limitado a su contexto familiar, allí va desarrollando una apropiación del vocabulario, de la relación con los objetos, de expresiones características familiares, y de su formación auditiva y oral, con la orientación de las personas a cargo. Es en esta etapa donde el individuo entabla sus primeras interacciones a través del lenguaje, el cual también implica acción, según Habermas (1982) “el concepto de acción comunicativa se refiere a la interacción de a lo menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que (ya sea con medios verbales o con medios extraverbales) entablan una relación interpersonal” (p.124).

Una vez acceden a una educación formal, encuentran en el lenguaje un serie de reglas y lógicas que antes no habían, para

Habermas(1982) “El análisis del lenguaje hace suyos los procedimientos usuales en lógica y en lingüística de reconstrucción racional de la capacidad que tienen los sujetos para hacer uso de ciertas reglas” (p.9); lo que refiere a que el lenguaje tiene un comportamiento lógico que se media a través de unas reglas establecidas, y esto se puede percibir en la forma en como accedemos a ese lenguaje desde la formación tradicional.

En ese sentido, el lenguaje se estructura de forma lógica para tener una directriz común y que se pueda articular de forma más sencilla; aunque siempre existirá un vacío en la integridad total del lenguaje, es decir que el lenguaje no puede ser absoluto, en palabras de Wittgenstein(1921)” En la práctica, el lenguaje es siempre más o menos vago, ya que lo que afirmamos no es nunca totalmente preciso”(p.3), sin embargo la lógica y el simbolismo brindan una posición elevada al uso de una lengua, además de establecer un orden y coherencia en la creación del pensamiento. Asimismo, Wittgenstein (1921) nos indica “Todo aquello que puede ser dicho, puede decirse con claridad: y de lo que no se puede hablar, mejor es callarse”; de esta manera la significancia de cada regla de sintaxis o de morfología es clave para el desarrollo integral del lenguaje.

Es así como la importancia del buen uso del lenguaje en cualquier idioma es determinante para el desarrollo de un sujeto crítico, reflexivo, tolerante, abierto a la crítica, generador de opinión, emancipador, generador de nuevos conceptos, y transformador de la realidad. Por consiguiente el perfeccionar nuestra propia lengua y el aprender y apropiarse de una segunda lengua, conlleva una responsabilidad en el uso de las mismas, en la cual si la relación entre la lengua aprendida y el sujeto es constructiva, seguramente la realidad se percibirá de múltiples formas , ya que la relación con los objetos es

diferente; mientras que si la relación entre la lengua aprendida y el sujeto es discursiva, solo se relaciona con los objetos directamente, solo percibirá una parte del constructivismo lingüístico que puede explorar.

Por ello y de acuerdo con el objetivo de la investigación, el estudio se inscribe en la teoría crítica; un punto de partida que se tiene en cuenta para realizar esta inscripción desde la perspectiva de pensamiento crítico a través del lenguaje, orientado desde la teoría de la acción comunicativa y en la relación del sujeto con el lenguaje; se pretende comprender y fortalecer la práctica pedagógica evaluativa en el aula, en tal sentido, a través de este estudio indicar la forma idónea de acercarse a una lengua nueva que permita crear sujetos críticos que le den un uso transformador y significativo al lenguaje; ya que el solo hecho de usarlo como medio de comunicación para actividades triviales o cotidianas de cierta manera conlleva a que se pierda un valor fundamental en el desarrollo de las ideas y en la complejidad del pensamiento.

Para articular la investigación con una práctica evaluativa en contexto de Educación Superior, se toma como referencia del estudio el Centro de Lenguas Internacionalización y Cultura de la Universidad La Gran Colombia<sup>4</sup>, en este espacio académico se encuentran estudiantes de diferentes edades y estratos sociales, pero todos con un objetivo común, el cual es el de poder graduarse una vez hayan culminado sus estudios en la lengua extranjera.

En cuanto a la ruta metodológica en la cual se inscribe la investigación, se relaciona desde una perspectiva cualitativa,

---

<sup>4</sup> En este espacio se ofrecen cursos de idiomas para los estudiantes que cursan su pregrado y postgrado en la Universidad la Gran Colombia, quienes de acuerdo con la ley 30 de 1994 que posteriormente se modifica con la ley 1651 de 2013, los estudiantes deben demostrar el manejo de una lengua extranjera en un nivel B1 o B2 según el Marco Común de Referencia Europeo (M.C.E.R) para obtener su título de pregrado o postgrado.

sobre la base de la crítica educativa propuesta por Creswell (1998), decantando de esta manera los instrumentos empleados en la presente investigación, que es donde se encuentra actualmente. La investigación fue diseñada desde el paradigma cualitativo, soportado en sujeto crítico como principio orientador; dicha metodología, se encuentra basada en describir, interpretar, valorar y tematizar la realidad estudiada a partir de los instrumentos, y de las mismas experiencias del investigador; se pretende evidenciar y valorar las nociones de los docentes en lo que tiene que ver con la evaluación en Lengua Extranjera, y su relación con la prueba Saber Pro-Inglés.

Así mismo, la visión que tienen los diferentes sujetos implicados lleva a considerar un planteamiento desde una perspectiva crítica y formativa que lleve a la superación del enfoque técnico instrumental que se le ha asignado a la evaluación de estas habilidades comunicativas. Recordemos que esta investigación se centra en la perspectiva del lenguaje de Habermas y Wittgenstein, en donde los procesos cognitivos y de adquisición están ligados a una acción social (como se ha explicado previamente), por lo que este estudio se centra en ese comportamiento social frente al aprendizaje de una lengua, y cómo se acciona ese lenguaje dentro de un contexto y sus posibilidades de complejidad en caso de aprender una lengua extranjera.

En tal sentido, el proceso hermenéutico es clave en el desarrollo de la investigación por lo que el estudio se suscribe principalmente en los métodos de investigación orientados desde (Creswell, 1998); ya que la interpretación juega un papel clave en esta investigación, pero sin dejar de lado instrumentos cuantitativos y cualitativos que aporten a esa hermenéutica del trabajo; es decir que la investigación es de orden cualitativo por su posición epistemológica, pero también se

inscribe como un Estudio de Caso (Stake,1998), ya que el interés se centra en el caso en sí, y la pretensión de la investigación no pretende asumir universalidades, ya que parte de una experiencia propia.

Asu vez se puede indicar que el estudio vincula la relación de la teoría practica desde la acción participativa de (Borda,2000), que a su vez relaciona esa realidad concreta con la dialéctica Marxista y el pensamiento de (Freire,1997), en donde lo social es clave para que el individuo logre articular el conocimiento, puesto que la investigación es un proceso que implica la interpretación de la realidad, y desde una pedología critica se entiende la realidad no en lo individual sino en lo colectivo( Las Ciencias Sociales), ya que una de las prioridades en el estudio es precisamente la falta de práctica que se tiene frente a la teoría del aprendizaje de las lenguas, dado que su desarticulación entre lo político y la sociedad ha hecho que ese saber se desconfigure, dejando al final solo la prueba escrita como única forma de medición de este conocimiento.

Es por esta razón que los instrumentos o técnicas están relacionadas a tres momentos, el primer momento es La Observación orientada desde la visión de (Stake,1988) en donde la observación no restringida de los fenómenos conductuales de manera libre nos permite descubrir ciertas pautas en el comportamiento de las personas, lo que puede llevar a la formulación de preguntas e hipótesis, las cuales podrían ser respondidas por otros métodos de investigación, el propósito de esta técnica es el de entender las diferentes realidades a las cuales se ve expuesto el objeto de investigación, con el fin de identificar patrones, y códigos que se repiten en el proceso de análisis y se busca identificar comportamientos, que inciden en el proceso de estudio del objeto de investigación.

En un segundo momento se realizan Entrevistas en profundidad, desde la perspectiva de (Glaser,1967) y el método de análisis, en donde se proponen diferentes entrevistas en profundidad entre el investigador y los informantes (2 directivos, 20 estudiantes de diferentes niveles y 10 profesores), las cuales están dirigidas a la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto a sus vidas, experiencias o situaciones frente al proceso evaluativo y la prueba Saber Pro, con preguntas abiertas que permitan respuestas espontaneas.

En un tercer momento, se establecen grupos de discusión orientados desde (Paramo, 2017), en donde el grupo focal es un tipo de entrevista basado en una discusión que produce un tipo particular de datos cualitativos. Este instrumento involucra el uso simultaneo de varios participantes (para este estudio se plantean sesiones con estudiantes, directivos y profesores) para producir hallazgos de percepción frente al proceso de evaluación en el Centro de Lenguas. Asimismo se interpreta esta técnica desde (Krueger, 1991) en donde el grupo de enfoque es una técnica que utiliza la entrevista grupal para recopilar información relevante sobre el problema de investigación, donde varias personas responden simultáneamente a un cuestionario sistemático.

En tal sentido es necesario realizar tanto cuestionarios a los diferentes actores de la problemática (Directivos, Docentes, Estudiantes), así como entrevistas grupales al mismo grupo para ver el tipo de recolección cualitativa de este proceso y se pueda conceptualizar los diferentes fenómenos observados y recolectados, con el fin de tener una base teórica-sólida y así se brinde una interpretación más objetiva de los eventos analizados.



El objetivo de la implementación de estos instrumentos, se centra en entender las diferentes realidades a las cuales se ve expuesto el objeto de investigación, con el fin de identificar patrones, y códigos que se repiten en el proceso de análisis, asimismo comprender la visión que tienen los docentes frente a los procesos evaluativos dentro del aula, y su percepción de las pruebas estandarizadas (especialmente en la prueba Saber Pro-Inglés), y de esta manera explorar las distintas posiciones frente al proceso de evaluación de los estudiantes, a un nivel más particular, con el fin de comparar con la información recolectada en la entrevista a profundidad.

Como resultado de este análisis de datos, se espera identificar comportamientos que inciden en el proceso de estudio del objeto de investigación, asimismo, inferir, validar y complementar con otros instrumentos de análisis que clasifiquen esa información, para a través de los autores que participan en el proceso conceptualizar los diferentes fenómenos observados, y recolectados para brindar una base teórica sólida.

## **Resultados preliminares y discusión**

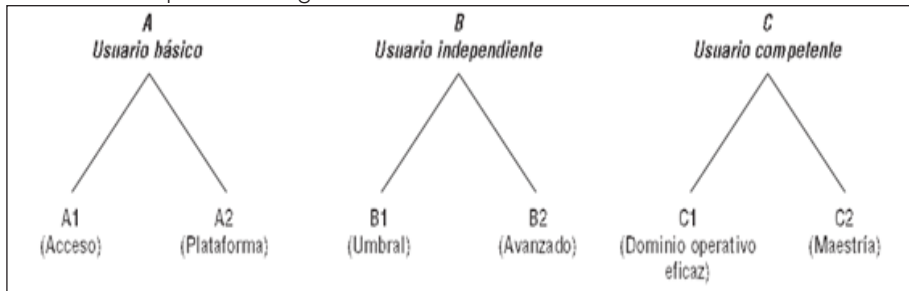
Para entender de dónde surgen las políticas e iniciativas hacia un aprendizaje de las lenguas; es necesario comprender el contexto donde se desarrolla la necesidad, ya que se establece un discurso oficial del uso del inglés como lengua universal proveniente en gran medida de las políticas internacionales que se establecieron inicialmente en Europa y que consecutivamente se replicaron al resto del mundo. En este sentido se crea el Marco Común Europeo de Referencia (MCER), que lo definen de la siguiente manera según el Instituto Cervantes en colaboración con el Ministerio de Educación de España (2002):

El Marco Común Europeo de Referencia proporciona una base común para la elaboración de programas de lenguas, orientaciones curriculares, exámenes, manuales, etc., en toda Europa. (p.1)

El aprendizaje de una lengua extranjera se convirtió en prioridad en el mundo, obedeciendo un poco al sistema neoliberal y posteriormente a la globalización; en donde el inglés paso de ser una lengua exclusiva de los países anglosajones a ser una lengua universal, especialmente para la mediación en los negocios de multinacionales y en la interacción entre la academia.

Teniendo en cuenta estos objetivos el MCER define los niveles del uso de una lengua extranjera, tomando como base a Wilkins (1978) y su "Dominio Formulario", como lo indica la figura:

Figura 1.  
Niveles de competencias lingüísticas



Nota: MCER (2002)

Es de suma importancia observar las categorías de análisis, ya que se escapan a la interpretación tradicional del uso de una lengua que se organizaba en tres categorías anteriormente (Básico, Intermedio y Avanzado) y se pasa a seis categorías de análisis; de esta forma se establecen los criterios y las categorías del uso en cualquier idioma, y así se gesta también el desarrollo de las competencias comunicativas

como eje central del proceso pedagógico, que posteriormente se articula con las políticas en bilingüismo en Colombia (como se explicará en el texto), teniendo como meta alcanzar un nivel B1 para los estudiantes que terminan la educación media, un nivel B2 para estudiantes de pregrado en educación superior, y un nivel C1 para profesores de licenciaturas en idiomas que quieran impartir este saber.

Es por esto por lo que se establece el MCER como organización encargada de la regulación y el buen uso en el aprendizaje de las lenguas. Esta iniciativa se produce por la necesidad creciente de principios de este siglo, y fue el Consejo Europeo quien se encargó de promover y gestionar la creación de este organismo; en compañía de los organismos internacionales como el Consejo Europeo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), las cuales se encargan de orientar en políticas educativas a nivel mundial y especialmente en países en vías de desarrollo como el nuestro, y donde tienen una influencia más que significativa a la hora de tomar decisiones en educación. Florez (2016) nos indica:

La relación que mantiene la OCDE con la política pública de educación en el mundo y concretamente en Colombia, se consolida por medio de la práctica de las pruebas PISA (Programa Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar). La institucionalización de estas pruebas obedece a la ambición de la OCDE de posicionarse como supremo órgano consultivo en la formulación de políticas educativas de los Estados del mundo siguiendo el modelo de gobernanza global propuesto por las elites financieras, lideradas por corporaciones y grupos bancarios. (p.317)

Esta es sola una ilustración de la injerencia de estos organismos en la política interna de un país, los cuales ofrecen posicionamientos,

rankings y reconocimientos a los países que llegan a ocupar los primeros puestos, generando que estos, se sientan obligados a pertenecer a este grupo y a seguir las indicaciones que proponen frente a la educación, mostrando una prueba estandarizada como la única fuente para medir la calidad académica.

Se puede inferir entonces que la creación del MCER no solo influyó su objetivo inicial el cual era los países europeos, sino que se extendió a los demás países, estableciendo de esta manera criterios para la elaboración de políticas en bilingüismo, de formulación de currículos, de contenidos y desde luego la forma de evaluar esos aprendizajes, lo que posteriormente deriva en la presentación de exámenes de Estado, de los cuales se hablará posteriormente.

Inicialmente es necesario entender de donde nace esta política en Colombia, para ello se recurre al primer acercamiento que se da al bilingüismo con la Ley 115 de 1994, o Ley General de Educación, (1994) la cual en su artículo 21 indica: "La adquisición de elementos de conversación y de lectura al menos en una lengua extranjera;" (art.21 literal m).

Es decir que a partir de la ley 115 de 1994 el aprendizaje de una lengua extranjera empieza a tener cierta importancia en la formación del alumno, aunque esta implementación haya sido únicamente enfocada en la educación básica y media, pero no es sino a partir del año 2004 con el Programa Nacional de Bilingüismo (2004-2019)<sup>5</sup> que este saber toma gran relevancia en las políticas de los gobiernos de turno, quienes buscaban posicionar a Colombia dentro del ámbito internacional frente al manejo de una lengua extranjera, específicamente el inglés.

---

<sup>5</sup> PNB busca fortalecer la enseñanza y aprendizaje de lenguas extranjeras en la Educación Preescolar, Básica y Media con el fin de garantizar la formación integral, el desarrollo de competencias de ciudadanos globales y del siglo XXI.

Es decir, aunque el aprendizaje de una lengua extranjera paso a ser un asunto de prioridad dentro del desarrollo y crecimiento de la sociedad colombiana; a partir de esta nueva estrategia se pretendía lograr niveles avanzados del uso de la lengua extranjera, y de esta manera poder incursionar en los eventos globales que estaban ocurriendo, eso sí enfocando este objetivo hacia los procesos de Accountability, específicamente a través de la rendición de cuentas con políticas de calidad frente al aprendizaje de los idiomas, como se ahondará posteriormente.

Es así como en el año 2006 a través del Ministerio de Educación Nacional (MEN)<sup>6</sup> y en colaboración con el British Council<sup>7</sup> se definen los estándares de básicos de competencias en lenguas extranjeras, enfocados al idioma inglés, y los cuales quedaron estipulados de la siguiente manera:

Tabla 1  
*Estándares Básicos de Competencias en Lenguas Extranjeras.*

Niveles según MCER	Nombre común del nivel en Colombia	Nivel educativo en el que se espera desarrollar cada nivel de lengua	Metas para el sector educativo a 2019
A1	Principiante	Grados 1-3	
A2	Básico	Grados 4-7	
B1	Pre Intermedio	Grados 8-11	Nivel mínimo para el 100% de los egresados de Educación Media.

<sup>6</sup> Compete al Ministerio de Educación Nacional, entre otros objetivos, la operación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, la pertinencia de los programas, la evaluación permanente y sistemática para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior, implementar un modelo administrativo por resultados y la asignación de recursos con racionalidad de los mismos.

<sup>7</sup> El British Council es la organización internacional del reino unido que promueve las oportunidades educativas y las relaciones culturales alrededor del mundo

Niveles según MCER	Nombre común del nivel en Colombia	Nivel educativo en el que se espera desarrollar cada nivel de lengua	Metas para el sector educativo a 2019
B2	Intermedio	Educación Superior	Nivel mínimo para docentes de Inglés Nivel mínimo para profesionales de otras carreras
C1	Pre Avanzado		Nivel mínimo para los nuevos egresados de la licenciatura en Idiomas.
C2	Avanzado		

Nota: Ministerio de Educación Nacional (2006, p. 6)

Es de esta forma como se comienza a ofrecer el aprendizaje de una lengua extranjera como una oportunidad muy significativa de mejorar ciertos aspectos en el desarrollo profesional del alumno, haciendo énfasis en conceptos como mejores condiciones laborales, turismo o procesos de migración hacia otros países. De esto se desprende una oferta de cursos en idiomas, en centros de formación para leguas extranjeras, en clases personalizadas y desde luego en la creación de Centros de Lenguas en las instituciones de Educación Superior.

Por consiguiente, la necesidad de regular las condiciones frente a este nuevo servicio educativo, conllevó a la creación de una ley que definiera y estableciera conceptos claros frente al bilingüismo en Colombia. Es así como se crea entonces la Ley Nacional de Bilingüismo o Ley 1651 de 2013 que brinda un nuevo direccionamiento hacia el bilingüismo en Colombia situando en el desarrollo de las competencias como núcleo fundamental de un proceso de aprendizaje, por esto la Ley 1651 (2013) considera: Desarrollar competencias y habilidades que propicien el acceso en condiciones de igualdad y equidad a la oferta de la educación superior y a oportunidades en los ámbitos empresarial y laboral, con

especial énfasis en los departamentos que tengan bajos niveles de cobertura en educación. (art.1)

Como se mencionó anteriormente, la creciente oferta de cursos en lenguas extranjeras se intensificó, asimismo como los Centros de formación en Lenguas y los Institutos para la Formación del Desarrollo Humano<sup>8</sup>, por lo que era necesario establecer criterios de calidad, sobre todo en los Institutos para la Formación y el Trabajo; como consecuencia de esta política de bilingüismo se crea entonces la norma Técnica 5580, la cual se gestiona con la colaboración del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC)<sup>9</sup>, el cual es el organismo nacional de normalización, según el Decreto 2269 de 1993. Además del ICONTEC participaron cerca de 175 entidades entre empresas, Institutos para la Formación y el Trabajo, y desde luego las Universidades.

De esta manera, la norma técnica 5580 de 2014, especifica los requisitos de calidad que son obligatorios para los programas de formación para el trabajo en el área de idiomas, los cuales son necesario orientan hacia el desarrollo de competencias comunicativas de comprensión, de expresión, de interacción y de interpretación de textos o discursos en cualquiera de sus formas, a través de unas categorías y tiempos establecidos de aprendizaje.

Igualmente, la norma técnica 5580 de 2014 establece los requisitos de calidad de programas de formación para el trabajo en el área de idiomas, acorde con la legislación vigente (p.2), además de

---

<sup>8</sup> La educación para el trabajo y el desarrollo humano es una oferta educativa que en los últimos años ha sido objeto de atención por el papel que puede jugar en el proceso de transformación productiva.

<sup>9</sup> Organización privada, sin ánimo de lucro, con amplia cobertura internacional; creado en 1963 con el objetivo de responder a las necesidades de los diferentes sectores económicos, a través de servicios que específicos al desarrollo y competitividad de las organizaciones, mediante la confianza que se genera en sus productos y servicios.

las Instituciones para la Formación y el Trabajo, algunas universidades también se adaptan a esta nueva norma, y desligan sus Centros de Lenguas de las facultades con el fin de seguir las políticas de la normatividad referenciada.

Por lo tanto, en la Norma Técnica 5580 quedan establecidos los exámenes Internacionales que se pueden validar en Colombia para demostrar la suficiencia en una lengua extranjera, específicamente inglés, francés, portugués, alemán, japonés, italiano, castellano y ruso, ya que como se mencionó anteriormente este saber paso a ser un requisito para la culminación satisfactoria a nivel de educación superior.

En estos momentos, el Decreto 1330 de 2019, reestructura algunas normativas de la Ley 30 de 1992, y hace énfasis en el diseño curricular y evaluativo enfocado hacia el aseguramiento de la calidad, estableciendo diferentes instrumentos a los cuales las universidades tiene que acceder si quieren obtener los registros calificados de los programas. Nuevamente se identifican y se establecen las instituciones a cargo de la vigilancia en la educación superior, y se fortalece la prueba de estado como indicador fundamental de la medición del inglés, llegando incluso a sugerir la realización de más pruebas estandarizadas durante la formación en educación superior.

En consecuencia, el Estado establece la Prueba Saber en básica primaria y secundaria, para determinar el nivel alcanzado de las competencias comunicativas de los estudiantes en el idioma inglés. Sin embargo, esta prueba no evalúa todas las competencias del idioma sino exclusivamente la Competencia Lingüística, dejando de lado el Componente Social y Pragmático, que es donde el lenguaje se acciona, es decir que esta prueba solo tiene en cuenta ciertas habilidades de la lengua como la comprensión lectora, gramática



o léxica, pero deja de lado la producción oral y escrita, como se explicará posteriormente.

En este aspecto la prueba para la Educación Superior que inicialmente se identificó como ECAES<sup>10</sup> o Saber Pro, no se diferencia de sus predecesoras y se comporta de forma similar en la evaluación de las competencias, en esta prueba se evalúan aproximadamente 45 preguntas que tienen la siguiente descripción: Son modulares; es decir están divididas por nivel -A1 hasta B2(es de suma importancia aclarar que este nivel-A1 se creó exclusivamente para Colombia), son jerárquicas porque tienen una complejidad creciente, son inclusivas ya que para clasificar en un nivel es necesario haber superado el anterior, además como se mencionaba anteriormente este examen solo mide las competencias lingüísticas en comprensión de lectura, vocabulario y gramática, lo que dificulta conocer si realmente el estudiante ha alcanzado los objetivos de aprendizaje esperados.

De acuerdo con el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior-ICFES<sup>11</sup> (2018) en términos de medición el examen puede clasificar al estudiante hasta un nivel B2 según las siguientes categorías y puntajes:

---

<sup>10</sup> Exámenes de Calidad de Educación Superior una prueba de conocimientos aplicada en Colombia a los estudiantes que están en los últimos semestres de carreras profesionales. Son un requisito para obtener el título profesional desde la promulgación de la ley 1324 de 2009 el cual a su vez cambio el nombre de la prueba a Saber PRO.

<sup>11</sup> El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, anteriormente "Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior", cuando tomó su nombre por las siglas ICFES, es una entidad autónoma vinculada al Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Ofrece servicios de evaluación de la educación en todos sus niveles y apoya al Ministerio de Educación en la realización de los exámenes de Estado.

Tabla 2. Saber Pro-2018. Niveles de Desempeño Módulo de Inglés.

Puntaje Saber Pro	Nivel MCER
0-122	-A1
123-145	A1
146-170	A2
171-199	B1
200-300	B2

Nota: -ICFES, Ministerio de Educación Nacional (2018).

Para el año 2019 según informe presentado por el ICFES, se refleja efectivamente que la competencia Inglés no ha presentado una mejora en los últimos años frente a la prueba Saber Pro, y que su promedio se encuentra en 150 puntos que teniendo como referencia la explicación anterior de los niveles, equivaldría a un A2 bajo según MCER, lo que refleja efectivamente una desarticulación con la política, la cual nos indica que para este nivel el evaluado debería ubicarse en un manejo de la competencia B1 o B2.

En cuanto al concepto evaluativo de las competencias comunicativas en el aprendizaje de una lengua extranjera, nuevamente es necesario referirse al MCER, quien indica (2002) "Hay tres conceptos que tradicionalmente se consideran fundamentales en cualquier análisis de la evaluación: la validez, la fiabilidad y la viabilidad" (p.178) , esto en relación con las pruebas o los procesos evaluativos en los que se puede ver inmerso el individuo examinado, ya que cada uno de los criterios está encaminado a determinar si realmente a través de esa prueba se alcanzan los niveles esperados; es decir que la Validez indica, que lo que se evalúa, es lo que realmente se tendría que evaluar, y adicionalmente que esos resultados obtenidos en esa prueba realizada o proceso evaluativo, realmente podrían representar las competencias lingüísticas del sujeto.

Ahora bien, si se relacionan estos conceptos evaluativos frente a las pruebas de estado como la Saber Pro, se puede inferir que realmente este proceso no está representando las competencias lingüísticas del estudiante, ya que como se ha mencionado la prueba no evalúa el total de las competencias, por lo tanto, es una evaluación superficial del uso del lenguaje. Por otro lado, la Fiabilidad implica que ese proceso evaluativo sea consistente, coherente y continuo, además estos procesos deben ser lo más preciso posibles en cuanto a toma de decisiones frente al nivel adquirido del sujeto; ya que el contexto y los criterios de abordaje son claves para determinar si los resultados tienen validez y se logró el objetivo planteado, aspecto en el cual la prueba presenta falencias, ya que no se puede establecer cuál es el alcance real del estudiante en ese saber.

Asimismo, un procedimiento de evaluación también tiene que ser práctico, Viable; la viabilidad tiene que ver concretamente con la evaluación de la actuación, es decir que estos procesos evaluativos( ya sea a través de una prueba escrita u otro proceso) necesitan cumplir con estas categorías de análisis que propone el MCER, en donde dejan muy claro que solo están allí como un instrumento orientador de estrategias frente al aprendizaje de una lengua extranjera, pero que las instituciones son las encargadas de abordar los criterios de acuerdo con su contexto, ritmos y realidades concretas, con el fin de acceder a este saber de una forma integral.

De esta manera, el MCER indica la forma en la cual se orientan los procesos evaluativos frente al aprendizaje de una lengua extranjera, sin embargo es muy importante resaltar que desde el MCER ofrecen diferentes visiones del proceso evaluativo, e indican que la evaluación necesita ser integral en todo momento para que el estudiante logre alcanzar el uso adecuado de la lengua , según el MCER(2002) "Es un

error suponer que un enfoque (por ejemplo, un examen público) es necesariamente superior en sus efectos educativos que, por ejemplo, la evaluación que realiza el profesor".(p.178)

Es de suma importancia recalcar esta visión evaluativa que tiene el MCER, ya que valida tanto la prueba de estado como los procesos internos que realiza el maestro dentro del aula, y como se menciona, es un error suponer que una prueba de estado está por encima de las prácticas evaluativas del aula, ya que ambas pueden tener la misma validez en el momento de abordar los conceptos que se esperan alcanzar en el nivel.

En tal sentido, si se tiene en cuenta que el proceso evaluativo precisa ser integral, es necesario incluir el uso de todas las competencias comunicativas que tiene el alumno al momento de ser evaluado, ya que, en la interacción a través del lenguaje, es necesario recurrir a las diferentes habilidades que tiene, como los son: el habla, el escucha, la producción escrita o el lenguaje corporal. Según el MCER (2002)" Las competencias comunicativas son las que posibilitan a una persona actuar utilizando específicamente medios lingüísticos" (p.9).

Asu vez el MCER identifica las competencias comunicativas dentro de tres grandes categorías (Competencia Lingüística, Competencia Sociolingüística y Competencia Pragmática) en donde en cada una de ellas, describe la forma idónea en la que se usa el medio comunicativo teniendo en cuenta el nivel al cual está aspirando el estudiante, su contexto y la funcionalidad del lenguaje.

En tal sentido la Competencia Lingüística, comprende la competencia gramatical como el conocimiento de las unidades lingüísticas y las reglas gramaticales de la lengua (el conocimiento que permite que el hablante forme secuencias fonológicas/fonética/halógica y sintácticamente bien formadas de su lengua); dentro

de la competencia lingüística se subdividen las categorías del uso del lenguaje en relación a la aprehensión de vocabulario y su uso, a la composición de estructuras gramaticales, a la comprensión del significado de las palabras, al correcto uso de simbología que componen los textos y a la correcta pronunciación del lenguaje que se está adquiriendo.

Asimismo, la Competencia Sociolingüística según el MCER (2002) “comprende el conocimiento y las destrezas necesarias para abordar la dimensión social del uso de la lengua” (p.116), ya que la comunicación parte de una interacción social, es necesario ubicar el uso del idioma dentro de las relaciones sociales y dentro del contexto del individuo, esa interacción permite que la persona establezca una relación con la cultura de la lengua que está aprendiendo, así como sus modismos, sabiduría popular, diferencias de registro y acentos entre otros.

Igualmente, la Competencia Pragmática de acuerdo con el MCER (2002), se refiere al conocimiento que posee el usuario o alumno de los principios según los cuales los mensajes: a) se organizan, se estructuran y se ordenan («competencia discursiva»); b) se utilizan para realizar funciones comunicativas («competencia funcional»); c) se secuencian según esquemas de interacción y de transacción («competencia organizativa»). Esta competencia en especial tiene gran relevancia en el uso del idioma, ya que el mensaje el cual se está transfiriendo puede ser de un uso superficial o cotidiano (para intercambiar información sencilla), o por el contrario puede ser un mensaje estructurado, que cumpla una función comunicativa más compleja, con el fin de elevar el uso del lenguaje a un estadio de construcción más profundo.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que la orientación desde el MCER es precisamente dirigida hacia la integralidad de las

competencias comunicativas, y esto es clave ya que como se mencionó el lenguaje se acciona en lo Sociolingüístico y lo Pragmático, en ese sentido se entiende que el lenguaje se estructura de forma lógica para tener una directriz común y que se pueda articular de forma más sencilla; aunque siempre existirá un vacío en la integralidad total del lenguaje, según Wittgenstein (1921) "el lenguaje no puede ser absoluto, en la práctica, el lenguaje es siempre más o menos vago, ya que lo que afirmamos no es nunca totalmente preciso"(p.3), sin embargo la lógica y el simbolismo brindan un posición elevada al uso de una lengua, además de establecer un orden y coherencia en la creación del pensamiento.

En ese sentido Wittgenstein (1921) indica "Todo aquello que puede ser dicho, puede decirse con claridad: y de lo que no se puede hablar, mejor es callarse"; de esta manera la integralidad del lenguaje se hace evidente en el pensamiento de este autor, en donde la significancia de cada regla de sintaxis o de morfología es clave para el desarrollo integral del lenguaje.

En consecuencia, la estructura del lenguaje formal se ordena a través de reglas establecidas que buscan facilitar la interacción comunicativa entre los individuos, en ese aspecto se ha configurado no solo un orden gramatical o de sintaxis, sino además una estructura de componentes pragmáticos, fonoaudiológicos y semánticos que se desarrollan en las diferentes etapas de la persona. Por lo tanto, se identifican unas competencias lingüísticas que son necesarias desarrollar integralmente con el fin de perfeccionar el uso de una lengua, ya sea la materna o una nueva que se esté adquiriendo.

Es así como en ese desarrollo comunicativo, se logran identificar ciertas habilidades que se le atribuyen al lenguaje, como lo son el habla, la escucha, la lectura y la escritura. Estas habilidades se desarrollan

paralelamente con el contexto del individuo, y el perfeccionamiento de estas es lo que hace que la experiencia con el lenguaje se transmita de forma diferente. Según Husain (2015):

Una habilidad podría considerarse la capacidad de realizar algo adecuadamente. Nadar, jugar etc..., son habilidades las cuales las personas mejoran después de haberlas adquirido. Conocer acerca de estas habilidades es un ejercicio intelectual (cognición) y usarlas o hacerlas produce una acción. El lenguaje es una habilidad compleja que envuelve cuatro sub-habilidades las cuales son: Escuchar, Escribir, Leer y Hablar. (p.3)

Esto indica, que no solo es necesario conocer el uso de estas habilidades en su funcionamiento, sino además se precisa ejercer en su práctica, y esto realmente es lo que la vuelve una competencia a alcanzar. Aunque identifiquemos ciertos sonidos o palabras, este hecho no nos brinda una competencia integral del lenguaje, ya que además de identificar hay que accionar el lenguaje usando esas habilidades que se han adquirido, para que al final el sujeto interactúe de forma más significativa y con mayor complejidad en su accionar comunicativo, a través de cualquiera de las habilidades mencionadas previamente.

En ese sentido, las habilidades comunicativas se enfocan hacia el proceso de producción, especialmente de la habilidad oral y escrita, que es donde realmente se identifica si el estudiante apropia o no un lenguaje, ya que son habilidades que exigen un proceso creativo, de articulación y de coherencia, Husain (2015) indica:

Tanto hablar y escribir son conocidas como habilidades productivas, mientras el aprendiz usa estas habilidades está accionado el lenguaje produciendo sonidos en el habla y símbolos (letras etc..) en la escritura,

por otra parte la habilidad de escucha y lectura son consideradas habilidades receptivas, porque el aprendiz normalmente es pasivo en este proceso y recibe la información a través de audios o lecturas (p.3).

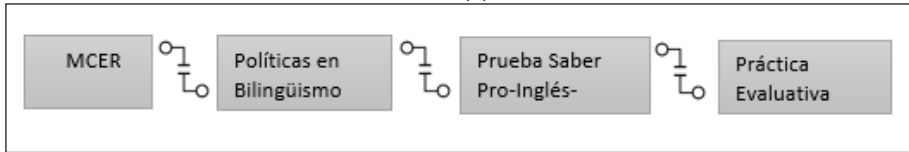
De esta forma las habilidades comunicativas se fortalecen a través de la adquisición integral de las competencias, es donde la producción oral y escrita juegan un rol determinante para alcanzar los objetivos de aprendizaje de una lengua. Hymes (1972) propuso el concepto de competencia comunicativa, en dicho concepto incluye no solo el conocimiento de las reglas gramaticales, sino también la competencia textual o sociolingüística (que no es más que el uso de la lengua en el contexto social). Así, usaremos distintas formas de hablar según si nos encontramos en una situación formal (clase, conferencia, entrevista de trabajo) o informal (conversación entre amigos, por ejemplo).

En ese sentido, retomando el proceso evaluativo de las competencias, y específicamente de la prueba Saber Pro la cual se inscribe en los procesos de Accountability, se percibe nuevamente la falencia en la integralidad de las competencias comunicativas teniendo en cuenta la explicación anterior, y además se observa que la prueba no solo está mal orientada, sino que los estudiantes en Colombia no están apropiando ni siquiera La Competencia Lingüística, que es donde se enfocan los diferentes procesos evaluativos en aula, y de esto ya se hizo referencia en la Tabla 2 del escrito.

De esta forma se puede entender que existe una desarticulación entre la política educativa de Bilingüismo en Colombia, con las orientaciones del MCER, y el proceso evaluativo y de resultados a través de la prueba de estado Saber Pro, que repercute en la práctica evaluativa del aula, como lo indica la figura 1.



Figura 1.  
Desarticulación entre Política, orientaciones y práctica evaluativa.



Según Education First<sup>12</sup> (2018) en el posicionamiento de los países frente al uso del idioma inglés, indica que en el caso de Colombia tiene un nivel de dominio bajo ocupando el puesto 60 en el manejo de esta lengua por debajo de países como Guatemala, Panamá y Costa Rica, que hacen parte de la zona, y que se puede decir comparten ciertas realidades culturales, políticas y económicas. Esto se puede ver reflejado en la siguiente figura:

Figura. 2.  
Resultados Índice de Dominio del Idioma Inglés

DOMINIO BAJO			DOMINIO MUY BAJO				
45 Georgia	52,28	56 Panamá	49,98	66 Irán	48,29	78 Kuwait	46,64
46 Chile	52,01	57 México	49,76	67 Marruecos	48,10	79 Omán	46,56
47 China	51,94	58 Sri Lanka	49,39	68 Túnez	47,85	80 Kazajistán	46,19
48 Taiwán	51,88	59 Perú	49,32	69 Honduras	47,80	81 Argelia	44,80
49 Japón	51,80	60 Colombia	48,90	70 El Salvador	47,42	82 Birmania	44,23
50 Pakistán	51,66	61 Bolivia	48,87	71 E.A.U.	47,27	83 Arabia Saudita	43,66
51 Indonesia	51,58	62 Egipto	48,76	72 Nicaragua	47,26	84 Afganistán	43,64
52 Albania	51,49	63 Bangladesh	48,72	73 Turquía	47,17	85 Camboya	42,86
53 Brasil	50,93	64 Tailandia	48,54	74 Jordania	47,10	86 Uzbekistán	42,53
54 Etiopía	50,79	65 Ecuador	48,52	75 Venezuela	46,61	87 Irak	40,82
55 Guatemala	50,63			76 Siria	46,37	88 Libia	39,64
				77 Azerbaiyán	45,85		

Nota: Education First (2018)

<sup>12</sup> EF facilita a los investigadores de la Universidad de Cambridge, la Universidad de Harvard, la Universidad de Pekín y la Universidad de São Paulo, el acceso a fuentes de información sobre el aprendizaje, enseñanza y pruebas de idiomas con el objetivo de comprender de una forma más profunda la ciencia del aprendizaje de los idiomas y compartir los resultados con el campo en general.

Esto puede estar generando un conflicto en la apropiación de este saber, ya que como se mencionó previamente la normatividad le ha dado prioridad a la prueba estandarizada como único instrumento de medición de los saberes (en este caso del inglés), por lo que muchas de las prácticas evaluativas se direccionan hacia la obtención de los resultados esperados para los diferentes niveles académicos en la prueba Saber Pro, que como se ha reiterado en varias situaciones, no evalúa la integralidad de las competencias, sino superficialmente revisa algunas apropiaciones en Composición gramatical, léxica y semántica. Globalización del *Accountability* con la enseñanza del segundo idioma.

Este tipo de estrategias reservadas para la evaluación de la prueba, han permeado la práctica del maestro dentro del aula, ya que muchas instituciones direccionan sus procesos de enseñanza para cumplir con el requisito del Saber Pro. Según un estudio de la Fundación Compartir (2014), el reconocimiento al docente exige estar ligado al progreso que presenten los estudiantes en la prueba de Estado, en consecuencia aunque se tiene autonomía institucional para crear procesos curriculares y evaluativos, estas instituciones direccionan sus estrategias a la mejora de los resultados en las pruebas estandarizadas, ya que estas pruebas se relacionan con procesos de acreditación, calidad y políticas en las instituciones frente a los saberes, para este estudio específicamente el conocimiento de las lenguas.

Como se mencionó anteriormente, el Decreto 1330 de 2019, es el que actualmente orienta en los procesos curriculares y evolutivos en la educación superior, fortaleciendo el concepto de la prueba como forma de medición del idioma. En este proceso el Centro de Lenguas de la Universidad la Gran Colombia no ha sido ajena a los cambios en términos de política educativa de este conocimiento, y

se ha adaptado a los instrumentos normativos, especialmente a ley 1651 de 2013 y al el Decreto 1330 de 2019, en donde la formación de lenguas extranjeras se vuelve requisito para la obtención de su carrera en pregrado y posgrado, y la Norma Técnica 5580, que establece las horas de trabajo por nivel según MCER, y los exámenes internacionales válidos para demostrar la suficiencia en las lenguas extranjeras.

Aunque el Centro de Lenguas Internacionalización y Cultura pertenece a la Vicerrectoría Académica cuenta con cierta autonomía frente a los procesos de las Facultades de la universidad, en tal sentido su Proyecto Educativo Institucional está enfocado a la apropiación de competencias (en nuestro caso comunicativas) como lo establece el Marco Común Europeo de Referencia.

Esto a su vez hace que tanto el currículo, el modelo pedagógico y la forma de evaluación se puedan abordar de manera diferente, y se alineen más hacia la apropiación de las competencias en su integralidad. Actualmente, el modelo pedagógico utilizado es el Aprendizaje Basado en Proyectos (ABP), que permite tener un acercamiento diferente en el momento de abordar los conceptos; se ha percibido a través del proceso de observación (Stake,1986) que la forma de evaluación está muy ligada a un tipo de evaluación acumulativa que posiblemente este desarticulando con la Política, y con los sentidos de evaluación orientados desde el MCER como se ha mencionado previamente.

Es aquí donde se propone reestructurar la forma en la cual se está impartiendo este tipo de práctica, ya que es un error enfocar únicamente los procesos evaluativos a la presentación de la prueba escrita, y desconocer los otras formas de evaluación que impliquen otro tipos de actividades en donde se pueda incluir la Competencia Pragmática y Sociolingüística, que hacen referencia a enseñar y

evaluar para apropiar una competencia más que para memorizar o repetir una estructura gramatical que muchas veces los estudiantes no le ven sentido alguno ya que ese conocimiento nunca se llega a accionar desde la perspectiva de Habermas(1982), en donde el lenguaje es acción.

En ese sentido, Arias, Maturana y Restrepo (2009) afirman: “En Colombia, los sistemas educativos y los programas de lenguas extranjeras, apoyados en los proyectos para el fomento de estas lenguas, renuevan y evalúan metodologías y recursos con alguna regularidad; paradójicamente, la evaluación de los aprendizajes no ha recibido igual atención” (p,100).

Es decir que, aunque implementemos estrategias metodológicas nuevas, incluyamos las TIC, o capacitemos muy bien a nuestros docentes, la reestructuración de la evaluación sigue estando pendiente, y terminamos evaluando en el aula de la misma forma que se hace tradicionalmente, a través de la prueba escrita.

Teniendo en cuenta este escenario de análisis y desde la experticia docente, se ha logrado percibir las debilidades que tiene la forma en la cual se está evaluando el aprendizaje del inglés en el Centro de Lenguas de la Universidad la Gran Colombia, ya que actualmente se mide las competencias a través de una evaluación sumativa- cuantitativa, lo que sesga realmente la habilidad del estudiante en cada una de las competencias que necesita adquirir; ya que la única competencia que se podría cuantificar sería la gramatical, y esta como se mencionó anteriormente no empodera al estudiante realmente en el aprendizaje de una Lengua.

De acuerdo al estudio de *Education First* (2018) países como Suecia, Finlandia o Noruega se encuentran en niveles de dominio muy alto del idioma, ya que entendieron como debían enseñar otras

lenguas a sus estudiantes y se percataron que la mejor forma es la motivación, el apropiamiento de la lengua y estrategias alternativas de evaluación y enseñanza que permitan a los estudiantes desarrollar las competencias adecuadamente, por lo que los resultados son muy satisfactorios y sus habitantes logran dominar hasta tres idiomas fluidamente.

En consecuencia una evaluación significativa y crítica es fundamental para el proceso de alcance de resultados, ya que el propósito es implementar diferentes tipos de evaluación durante el transcurso de los cursos de inglés en el Centro de Lenguas Internacionalización y Cultura-CLIC- de la Universidad Gran Colombia; es decir que se utilizaría un tipo de evaluación criterial (para determinar fortalezas y debilidades), global (para determinar el rendimiento y evolución del alumno), teniendo como referencia total la evaluación formativa, brindándole a este proceso un sentido humanista y más cercano a los estudiantes, para que puedan empoderarse y desarrollar mejor las habilidades que están aprendiendo, y no solo presenten la prueba escrita, sino realmente aprendan el uso adecuado del idioma objeto, en donde la práctica del lenguaje es clave en el desarrollo de las habilidades comunicativas.

## Conclusiones

Para comenzar se podría inferir que las políticas en temas de bilingüismo están orientadas en gran medida desde los Organismos Internacionales la OCDE, o el FMI entre otros, en donde los procesos de calidad educativa se alienan a los procesos de rendición de cuentas o *Accountability*, que a su vez se articula con las políticas que han sido instauradas en las diferentes instituciones universitarias a través del Proyecto Educativo Institucional, en donde el aprendizaje

de una lengua extranjera se convirtió en requisito para la obtención del título profesional, y la prueba escrita Saber Pro-Inglés- se convirtió en el único instrumento de referencia en este aprendizaje.

Al mismo tiempo, si se tiene en cuenta la instrucción del MCER frente a los procesos evaluativos, en donde la Validez, La Fiabilidad y la Viabilidad son ejes centrales de esta actividad, esta prueba de Estado no estaría cumpliendo con estos momentos, ya que la prueba no tiene una Validez asertiva(pues solo evalúa ciertas competencias lingüísticas) , no cuenta con una Fiabilidad, puesto que no tiene coherencia con los componentes, y obviamente no tiene Viabilidad, puesto que no se ajusta a los objetivos de aprendizaje establecidos desde el MCER.

Asimismo, se infiere una desarticulación con la Política nacional frente al aprendizaje de las lenguas y la prueba de estado, ya que como se explica a través del documento esta prueba presenta inconsistencias de fondo que no cumplen con la integralidad de las competencias; y teniendo en cuenta que la dirección desde la Política es abarcar todas las habilidades se puede percibir una disrupción entre ambos objetivos, puesto que es un error tomar solo un instrumento como forma de medición del conocimiento del inglés, y más aún una prueba como la Saber Pro.

Asu vez, se puede indicar que desde la reflexión en la práctica del objeto de investigación, la mayoría de los procesos evaluativos en lenguas extranjeras en Colombia se enfocan en la Competencia Lingüística, por lo que tanto la Competencia Social como la Pragmática no se profundizan en los procesos de aprendizaje, debido en gran medida a que las mayorías de prácticas evaluativas se enfocan en el uso gramatical y de vocabulario, desconociendo el contexto social en

el cual se desarrolla el estudiante, así como el uso real de la lengua en el instante de la interacción comunicativa.

En tal sentido, es necesario direccionar los procesos evaluativos hacia la apropiación de las Competencias Sociales y Pragmáticas, las cuales permiten una relación real con el idioma que se está aprendiendo, esto desde luego fortaleciendo el mensaje que se está transmitiendo con el fin de complejizar el uso del nuevo idioma, con la creación de ideas, discursos, argumentos, posiciones críticas frente a un tema, y no simplemente usar la nueva lengua para una comunicación básica o que tienda a tener un mensaje muy superficial o sencillo.

Finalmente, para abarcar la integralidad de las competencias y cumplir con el requisito de la prueba, se proyecta una evaluación significativa y crítica para el proceso de alcance de resultados, ya que el propósito estaría en implementar tres tipos de evaluación durante el transcurso de los cursos de inglés en los Centros de Formación en Lenguas Extranjeras; es decir que se utilizaría un tipo de evaluación criterial (para determinar fortalezas y debilidades), global (para determinar el rendimiento y evolución del alumno), teniendo como referencia total la evaluación formativa, brindándole un sentido humanista y más cercano a los estudiantes, para que puedan empoderarse y desarrollar mejor las habilidades que están aprendiendo, y no solo presenten la prueba escrita, sino realmente aprendan el uso adecuado del idioma objeto, en donde la práctica del lenguaje es clave en el desarrollo de las habilidades comunicativas para el mundo de la vida.

## Referencias

- Caro, H. (2018). Concepciones y prácticas pedagógicas de los docentes de inglés sobre la competencia intercultural en la enseñanza de lenguas extranjeras [Tesis inédita de Pregrado]. Universidad Francisco José de Caldas. Bogotá, Colombia.
- Consejo de Europa (2002). *Marco Común Europeo de Referencia*. Publicado por Instituto Cervantes para la traducción en español. [https://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca\\_ele/marco/cvc\\_mer.pdf](https://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/marco/cvc_mer.pdf)
- Education First (2018). Índice del Dominio del Inglés de EF.. [https://www.ef.com.pe/\\_~/media/centraleftcom/epi/downloads/full-reports/v8/ef-epi-2018-spanish-latam.pdf](https://www.ef.com.pe/_~/media/centraleftcom/epi/downloads/full-reports/v8/ef-epi-2018-spanish-latam.pdf).
- Dell, Hymes. (1972). *On communicative competence*. Penguin.
- Flórez López, J. R. (2016). La política pública de educación en Colombia: gestión del personal docente y reformas educativas globales en el caso colombiano. *Revista Academia y Derecho*, 7 (13), 309-332.
- Fundación Compartir (2014). *Tras la excelencia Docente, Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. <https://www.fundacioncompartir.org/pdf/Tras%20la%20excelencia%20docente%20-%20estudio%20final.pdf>
- Habermas, J (1981). *Teoría de la acción comunicativa, I, Racionalidad de la acción y racionalización social*. Editorial Taurus Humanidades.
- Husain, N. (2015). Language and Language Skill. [https://www.researchgate.net/publication/274310952\\_Language\\_and\\_Language\\_Skills](https://www.researchgate.net/publication/274310952_Language_and_Language_Skills)



- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES (2018). Niveles de desempeño en Inglés. <https://www.icfes.gov.co/documents/20143/1210028/Niveles+de+desempeno+in-ingles+Saber+Pro.pdf/94e31021-3fab-7c11-4a36-433d47cb2358>
- Jiménez, M (2014). La competencia comunicativa. Habilidades y destrezas comunicativas. En *Procesos de aprendizaje: Desarrollo de habilidades comunicativas*. Magisterio de Educación Infantil.
- Ley General de Educación (1994). Congreso de la República de Colombia
- Ley 1651 de Bilingüismo (2013). Congreso de la República de Colombia
- Maturana, L. (2011). La enseñanza del inglés en tiempos del Plan Nacional de Bilingüismo en algunas instituciones públicas. *Factores Lingüísticos y Pedagógico*, 13(2), 74-87. <http://www.scielo.org.co/pdf/calj/v13n2/v13n2a06.pdf>
- Norma Técnica 5580. Programas de formación para el trabajo en el área de idiomas. (2007). Ministerio de Educación Nacional.
- Rojas, Y. (2014). *Nociones y prácticas de los docentes de lengua extranjera en relación con el currículo y la evaluación* [Tesis inédita de Pregrado]. Universidad Pedagógica Nacional.
- Trim, J.L.M. (1978). *Some Possible Lines of Development of an Overall Structure for a European Unit Credit Scheme for Foreign Language Learning by Adults*. Council for Cultural Co-operation of the Council of Europe
- Wittgenstein, L (1922). *Tractatus Lógico – Philosophicus*. <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina29684.pdf>



## CAPÍTULO 31

---

# POLÍTICAS PÚBLICAS EVALUATIVAS Y DE ACCOUNTABILITY ESCOLAR Y LA EVALUACIÓN EN EL AULA – LA EXPERIENCIA EN COLOMBIA

Yisel Catherine Hernández-Pérez

José Emilio Díaz-Ballén

Universidad Pedagógica Nacional, Colombia

### Introducción

La presente ponencia visibiliza el proceso investigativo, que pretende caracterizar las relaciones y posibilidades entre los resultados de las pruebas estandarizadas de Colombia, denominadas Saber, las cuales son diseñadas e implementadas por una entidad autónoma, denominada como Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación- ICFES, desde el año 2009 mediante el artículo 12 Ley 1324, y las prácticas de evaluación en el aula en primaria, específicamente 3° y 5°, en una institución de carácter privado. Así mismo, se plantea contribuir de manera colectiva, en el fortalecimiento de procesos evaluativos, a partir de unos lineamientos pedagógicos de evaluación formativa y crítica en el aula, retomando el lenguaje de posibilidades y la importancia de una fundamentación desde la praxis y teoría propuesto por Giroux y McLaren (1998); MEN (2003).

De acuerdo con lo anterior, no se pretende legitimar los resultados de las Pruebas Saber como única herramienta evaluativa,

sino como aquella que puede brindar información y mediante la cual se pueden conocer cuáles son las relaciones y posibilidades existentes en relación con la evaluación en el aula (a través de unos resultados preliminares). A su vez, se resalta que, en la Institución Educativa de carácter privado desde la que se realiza este estudio exploratorio, las pruebas estandarizadas adquieren gran importancia, al ser concebidas por los directivos como aquellas que evalúan el desempeño de los docentes, el desempeño de los estudiantes y la calidad educativa del colegio, estando inmersos en dinámicas de puntajes y competitividad entre instituciones de carácter público y privado.

Lo anterior, dentro de una lógica que, como menciona Díez (2010), obedece a unos intereses desde el neoliberalismo, con relación al interés por un crecimiento económico y globalización, a través reformas educativas que promueven la estandarización. Por lo tanto, la importancia de la medición, el puntaje y el control han sido determinantes en un discurso que pretende la calidad educativa y que como consecuencia refuerza las brechas sociales, políticas y económicas entre el sector privado- público y lo privado - privado, además de comparativos entre instituciones educativas, dando relevancia a una rendición de cuentas y responsabilización, en lo que al respecto De la Vega (2015) retoma como *Accountability*, siendo esta una estrategia acogida en varios países con la justificación del mejoramiento en la educación, a través de la rendición de cuentas.

Así, el Estado se convierte en un garante de la estabilización de la economía, dando paso a intereses neoliberales en los que la educación es permeada por el ámbito mercantilista y empresarial. Adicionalmente, Bonal (2013) menciona que se genera reducción del gasto público educativo, disminución en la calidad educativa y aumento en la deserción escolar. Es decir, se hacen aún más visibles

las desigualdades sociales y educativas, que, de la mano de la privatización, generan un desfinanciamiento en la educación básica primaria, lo cual repercute a su vez en el aumento de la demanda educativa en niveles superiores y paralelamente se evidencia una caída salarial que afecta a familias con pocos ingresos y que podría ser causante de abandono escolar por parte de niños, niñas o adolescentes.

De acuerdo con lo anterior, esta investigación es concebida desde la postura epistemológica de las pedagogías críticas, desde un enfoque hermenéutico, que Vasilachis (2016) relaciona como una de las teorías en las que “señalan la importancia de estudiar la acción y el mundo social desde el punto de vista de los actores” (p.17) apoyada en la reflexividad y comprensión, a través de la interpretación cualitativa de las dimensiones de la crítica educativa planteada por Eisner (1998) en el que se genera una contrastación con la teoría con relación al contexto, ya que se interesa por identificar y analizar las políticas de evaluación de la calidad y *Accountability* en Colombia, específicamente a través de una revisión documental, en contraste con las prácticas evaluativas en una institución educativa privada, e interpretar las relaciones de los maestros con los resultados y usos de las Pruebas Saber en primaria y las prácticas educativas en el aula, por lo que se contempla el paradigma interpretativo.

## **Metodología investigativa**

La metodología investigativa es concebida desde la postura epistemológica de las pedagogías críticas, reconociendo a los maestros como actores ético - políticos e intelectuales, con la posibilidad y responsabilidad de generar una transformación social entendiendo que en la educación la evaluación es vista, desde la

postura de Giroux (2019) como una oportunidad de aprender, pero a su vez de controlar aquello que se va a aprender, de modo que se generen unos estándares que no contemplan las subjetividades. Por lo que, para la presente investigación se retoman los planteamientos en relación con el interés de las políticas educativas colombianas al hacer parte de la globalización, desde la perspectiva de calidad educativa, propuesta como un mecanismo de medición y control, dada a través del uso que se da a las pruebas estandarizadas.

Así mismo, se asume desde el enfoque hermenéutico que Vasilachis (2016) relaciona como una de las teorías en las que “señalan la importancia de estudiar la acción y el mundo social desde el punto de vista de los actores” través de la interpretación cualitativa de las dimensiones de la crítica educativa planteada por Eisner (1998) en el que se genera una contrastación con la teoría con relación al contexto, ya que se interesa por identificar y analizar las políticas de evaluación de la calidad y *Accountability* en Colombia, e interpretar las relaciones de los maestros con los resultados y usos de las Pruebas Saber en primaria y las prácticas educativas en el aula, por lo que se contempla el paradigma interpretativo.

La revisión y análisis documental de algunas políticas educativas de evaluación asociadas con la calidad, la recolección de algunos exámenes propuestos por los maestros y los criterios institucionales con relación al Sistema Institucional de Evaluación de Estudiantes-SIEE, en una institución educativa privada, permiten distinguir concepciones con relación a la evaluación estandarizada, generando un acercamiento a resultados preliminares desde una mirada teórica, con algunos elementos de observación por parte de la investigadora que presenta una contextualización de las Pruebas Saber 3° y 5° y las prácticas evaluativas en el aula, que en el caso particular del contexto en el que

se lleva a cabo la investigación aplica pruebas externas tipo test, como estrategia de preparación para la obtención de puntajes altos.

Por lo que, a partir de la presente investigación podrían evidenciarse dinámicas, acciones, relaciones de poder, jerárquicas, actos de burocratización y responsabilización al maestro, que en ocasiones son naturalizadas pero que tienen por pretensión reflexionar sobre las prácticas evaluativas llevadas a cabo en el aula y aportar al reconocimiento y comprensión del objeto de estudio, el análisis documentos y su relación con las políticas educativas de calidad, y la evaluación educativa, posibilitando vislumbrar las concepciones y/o definiciones con respecto a la calidad y la evaluación en Colombia, a partir del planteamiento de políticas educativas públicas de evaluación y la experiencia en una institución educativa de carácter privado.

## **Resultados y discusión**

A continuación, se presentan algunos elementos teóricos que permiten visibilizar los intereses y dinámicas de globalización en torno a la educación, con relación a las políticas educativas y de *Accountability* escolar. Posteriormente, se mencionan algunas de las estrategias y propuestas evaluativas en el aula llevadas a cabo en el contexto investigativo, para a su vez, evidenciar, en orden deductivo, elementos teóricos que posibilitan unos resultados preliminares que identifiquen las posibilidades y relaciones entre las Pruebas Saber en primaria y las prácticas evaluativas en el aula.

## **Políticas de la calidad de la educación desde la perspectiva de la globalización.**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE y el Banco Mundial - BM, a finales del siglo XX, incluyen la educación dentro de su agenda como posibilidad de crecimiento económico en el marco de unos intereses de globalización. En tal sentido, el lanzamiento de Programa para la Evaluación Internacional para Estudiantes - PISA, los simposios desarrollados y los discursos impartidos por estas entidades, evidencian la extracción de unas prácticas del modelo empresarial y psicológico al campo de la educación, por medio de metodologías evaluativas e inserción de conceptos como *calidad*, *eficacia* o *competencias*.

De este modo, se considera la posibilidad de repensar las políticas educativas enfocadas en la enseñanza de habilidades, capacidades y desempeños para la vida, con proyectos como la Definición y Selección de Competencias - DeSeCo, en los que se destaca la importancia de adquirir dichas competencias en pro de una economía global (OCDE, 2005). Estos planteamientos impartidos desde organismos internacionales son incluidos dentro de las políticas educativas colombianas propuestas por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia - MEN. Sin embargo, las pruebas estandarizadas se han considerado como un único dispositivo de calidad educativa, reducido a los resultados.

A su vez, los sistemas educativos de América Latina se han visto permeados por los intereses económicos del BM, debido a la influencia y requerimientos que surgen en gran medida por los programas de ajuste estructural (SAP) en los que se generan sugerencias para posibilitar el crecimiento económico. En tal sentido, aquellos países considerados como no desarrollados terminan por acogerse a las



exigencias en los que la deuda externa y los préstamos condicionados son los principales causantes de dicha intervención, como es el caso de Colombia.

De manera que, el estado garantiza una estabilidad económica que se promueve en las políticas neoliberales, en donde la educación sirve a propósitos del ámbito mercantilista y empresarial, generando una disminución en la inversión en la educación pública que a su vez repercute en la calidad educativa y por tanto, como menciona Bonal (2013) en el aumento de la deserción escolar, causando como consecuencia la ampliación de las brechas sociales, debido a las desigualdades sociales y educativas, apoyadas en la privatización.

De acuerdo con lo mencionado previamente, no sólo la privatización, desfinanciamiento, la descentralización y la evaluación educativa se ven impactadas por los intereses de las políticas de los organismos internacionales, pues el profesorado es sometido a unas condiciones laborales en las que estrategias de control y supervisión, reducción salarial, entre otros factores, son vistos como medidas para la eficacia, que influyen de manera directa en prácticas en el aula que obedecen al campo administrativo o burocrático que formativo, el abandono de la profesión o la búsqueda de otras posibilidades laborales.

Con respecto a lo previamente mencionado, la OCDE (2016) menciona estas problemáticas, enfatizando en aspectos como la calidad, cobertura y financiación, sin embargo, conceptos como calidad no están definidos claramente allí o se relacionan con políticas apoyadas en las Pruebas Saber, a través de los resultados obtenidos, promoviendo un comparativo con estándares internacionales en los que incide la idea de la competitividad.

## **Accountability** escolar y mejoramiento educativo

Con relación al concepto de *Accountability* en la educación, como señala el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe- PRAEL (citado en Riquelme, López y Bastías, 2017) tiene alcances polisémicos, por lo que una definición exacta o traducción resulta compleja, aun así, se puede realizar una relación con la responsabilización o rendición de cuentas, considerándose como una estrategia de mejoramiento educativo, que resulta pertinente con relación a propuestas internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, según indican Parcerisa y Verger (citado en Riquelme, et al. 2017).

Por ello, se retoman los seis elementos del *Accountability* performativo, para la presente investigación, propuestos por McMeekin (citado en De la Vega, 2015), los cuales son: estándares, información, consecuencias, autoridad, desarrollo de capacidades y comunicación clara y efectiva sobre objetivos y beneficios del *Accountability*, ya que de acuerdo con lo mencionado el gobierno colombiano, a través del Ministerio de Educación Nacional - MEN, desde el año 2002, propone unos planes sectoriales, en los que se contemplan los estándares de lo esperado en el proceso de aprendizaje de los estudiantes, profesores y administrativos.

Es decir, en el plan Sectorial 2002-2006 se propone como objetivo la "mejora de la calidad educativa" planteando varios objetivos específicos para asegurar dicha meta, entre los que están la "definición de estándares" en donde se delimita la formulación de las competencias mínimas que debe tener cada uno de los niveles educativos, que posteriormente darían como resultado la creación de los Estándares Básicos por Competencias (EBC) para la educación

básica y media, los cuales son una guía para el diseño curricular, plan de estudios, prácticas evaluativas y evaluación por competencias.

Adicionalmente, la *evaluación de resultados* propuesta presenta dos sistemas de evaluación, uno para estudiantes y otro para docentes, el primero busca evaluar la adquisición de las competencias de los educandos a través de la implementación de las Pruebas Saber. Aquí se vuelven importantes estos exámenes como forma de evaluación de resultados. En el segundo sistema se propone la mejora en el profesorado para educar a los estudiantes en Colombia, y por último aparece el “Plan de Mejoramiento Institucional” (PMI) como forma de aumentar el nivel de la calidad en la educación básica y media a través del análisis de los componentes curriculares del establecimiento educativo, en el que se posibilite el reconocimiento de falencias en la implementación de las estrategias en el aula, como en la estructura física del Establecimiento Educativo - E.E.

Simultáneamente, se mencionan las herramientas pedagógicas como aquellas que brindan información sobre el proceso de aprendizaje, en las que se hace uso de mecanismos como las pruebas estandarizadas, que para el caso colombiano son las Pruebas Saber, que si bien no genera una sanción o beneficio directo por parte del estado en las instituciones, como recorte presupuestal, si genera una relación de rendición de cuentas por parte de maestros a padres de familia y administrativos y a su vez de estudiantes a maestros, lo cual puede llegar a excluir el proceso de evaluación formativa, privilegiando los resultados de las pruebas, siendo los resultados altos un sinónimo de mejoramiento educativo.

## Pruebas Saber y evaluación en el aula

De acuerdo con lo mencionado previamente, uno de los planteamientos propuestos por el MEN para lograr la obtención de calidad ha sido la aplicación de Pruebas Saber para el conjunto de grados 3º, 5º, 9º y 11º, las cuales son diseñadas e implementadas por el ICFES. Por medio de estas pruebas se pretende generar una rendición de cuentas que brinde información sobre los procesos educativos llevados a cabo, para poder tomar decisiones, y de ser necesario, realizar reformas en las políticas educativas o dentro de cada EE.

Como consecuencia, se ha dado importancia a la obtención de mejores puntajes como sinónimo de calidad educativa, además de propiciar una competitividad entre instituciones educativas públicas y privadas, legitimando los intereses de políticas neoliberales en las que se considera la educación como un servicio. En este orden de ideas, en la institución educativa de carácter privado, se evidencia una relación entre los resultados de Pruebas Saber y el desempeño docente, desde la responsabilización, lo cual reduce los procesos educativos llevados a cabo en el aula a cifras.

Adicionalmente, se relaciona la competitividad existente con otras instituciones educativas de carácter privado por la obtención de mejores puntajes, pues además de propiciar un mayor reconocimiento por parte de los padres de familia y/o sociedad, genera la posibilidad de fijación de matrícula y pensión, según la Resolución 018959 de octubre de 2020, (Ver tabla 1) en las que se considera el Índice Sintético de Calidad Educativa- ISCE obtenido por las instituciones educativas privadas.

Tabla 1.  
Clasificación de los establecimientos educativos según en ISCE

Grupo ISCE	Valores mínimos y máximos del ISCE 2018 para cada rango					
	Educación Primaria		Educación Secundaria		Educación Media	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
1	1.00	4.16	1.00	3.98	1.00	3.96
2	4.17	4.68	3.99	4.42	3.97	4.15
3	4.69	5.17	4.43	4.84	4.16	4.31
4	5.18	5.68	4.82	5.30	4.32	4.57
5	5.69	6.23	5.31	5.65	4.58	5.23
6	6.24	6.65	5.66	6.16	5.24	7.22
7	6.66	7.12	6.17	7.00	7.23	7.46
8	7.13	7.52	7.01	7.37	7.47	7.64
9	7.53	7.87	7.38	7.68	7.65	7.87
10	7.86	10.00	7.69	10.00	7.88	10.00

Nota: MEN (2020)

De acuerdo con esta información, si una institución educativa se clasifica dentro de los ISCE 7 al 10, podrá generar un incremento anual de tarifas con lo que se denomina *Régimen de Libertad Vigilada*, anexando un máximo de porcentajes establecidos en dicha resolución. Por lo que no solo se asemeja el ISCE con el desempeño del maestro, o con la evaluación por competencias de los estudiantes, pues además se influye en la posibilidad de fijar estas tarifas para el año escolar siguiente como un beneficio en las instituciones de carácter privado.

Al respecto, los autores Alcaraz, Fernández y Sola (2016), mencionan “El problema de estas pruebas (...) no pertenecen propiamente al concepto de evaluación educativa, ni es posible medir con precisión algo tan complejo como una competencia” (p. 53) es decir, la idea de que las pruebas estandarizadas miden las competencias con las cuales cuentan los niños, niñas y jóvenes, sigue siendo un debate, ello con relación al contexto en el que surgen conceptos como *competencia* o *estándar*, pues al realizar

una mirada histórica de lo que actualmente se denomina como *ser o hacer*, hay que remitirse con Delors, desde *La Educación Encierra un tesoro* (1996) y el informe a la UNESCO de *Los 4 pilares de la educación* (2016) por el mismo autor.

En este sentido, Delors menciona el “Aprender a hacer” y “Aprender a ser”, el primero relacionado con la no calificación profesional, sino con las competencias y capacidades del individuo; la segunda, desde la autonomía y personalidad. Desde allí, la educación empieza a contemplar la adquisición de “Competencias” para que los niños, niñas y jóvenes puedan hacer frente a situaciones que se presenten dentro de su cotidianidad o fuera de ella. Esto, suele ser evaluado a través de las pruebas estandarizadas, con proyectos como el Día E, que pueden enfocarse en visibilizar únicamente los resultados altos y bajos. Al respecto Alcaraz et al., (2016) mencionan:

Este auge de las pruebas estandarizadas asociado a la aparición del término competencias no deja de resultar llamativo para algunos autores, que sostienen la tesis de que esta asociación no es aleatoria ni casual, sino que tiene que ver con un intento por legitimar la educación y sus sistemas de acreditación y sus sistemas de acreditación académica de la nueva sociedad (fundamentalmente tras la aparición de internet) en la que nos encontramos inmersos (p.53).

Del mismo modo, las pruebas estandarizadas se abren campo dentro de la evaluación, como aquellas que indica el nivel educativo de una institución, que para el E.E de carácter privado, desde el cual se va a realizar la presente propuesta, se vuelve determinante para calificar el proceso de enseñanza del docente. Además, refuerzan los planteamientos propuestos por Alcaraz et al., (2016), con relación a la

importancia que predomina en materias como ciencias, matemáticas y lenguaje (dejando de lado espacios académicos como las artes).

Con relación al contexto desde el que se realiza la investigación, la institución educativa de carácter privado se propone desde el Manual de convivencia un modelo pedagógico-constructivista, con enfoque de "Aprendizaje Significativo y con la metodología de Proyectos (...) cada área independientemente o de manera interdisciplinaria" (2019, p. 18). Los proyectos serán apoyados y desarrollados con guías elaboradas por los docentes, las cuales se consideran evidencias de aprendizaje y de evaluación durante cada periodo académico.

Además de lo anterior, se menciona que la evaluación será "concertada, continua, integral, cualitativa y cuantitativa." (p.18), contando con calificación del 1.0 al 5.0, siendo 4.0 la nota mínima para poder aprobar cada asignatura. Entre las finalidades de la evaluación que se proponen en el Manual de Convivencia, se encuentra "Proporcionar al director de área y a la institución información para reorientar o consolidar sus prácticas pedagógicas y tener un elemento de análisis muy importante sobre su labor formativa y pedagógica." (p. 19). Vale la pena aclarar que el SIEE no es un documento compartido, ni socializado con los docentes, lo cual dificulta ampliar la descripción de evaluación que se encuentra en el manual de convivencia.

Con relación a las prácticas evaluativas en el aula, la orientación y modificación de guías, plan de estudios y plan de área de matemáticas y español son lideradas por los docentes de bachillerato, quienes a su vez son los directores de área. Así mismo, la institución da gran relevancia a la Pruebas Saber, por lo que periódicamente los estudiantes presentan (en la presencialidad) unas pruebas de evaluador externo tipo test, como preparación y observación de los procesos que se están llevando a cabo, considerando que de acuerdo

con los resultados que se obtienen en las pruebas, las directivas generan un discurso sobre calidad, pero que además influyen en la calificación final de cada periodo académico (20%), (DNP, 2015).

Este porcentaje atribuido, influye en las dinámicas de clase en las que se evidencia un “entrenamiento” para la solución de las pruebas estandarizadas, con el objetivo de obtener mejores resultados. Así, desde el discurso de la evaluación por competencias, se promueve la preparación de pruebas por medio de un evaluador externo, que además de brindar material para evaluar, proporciona una malla curricular y unos libros para los maestros.

Consecuencia de ello, los maestros suelen dedicar algunos tiempos de sus clases (generalmente finalizando cada periodo), para presentar pruebas de años anteriores a los estudiantes, de manera que puedan conocer las dinámicas de ésta, enunciados de las preguntas y la socialización de las respuestas. Lo cual consideran puede contribuir en la mejora de esos resultados obtenidos. Es allí en donde se propicia una preparación para la solución de una prueba con la intención de obtener puntajes cada vez más altos, que posteriormente en reuniones se socializan para finalmente quedar reducidos al momento en el que se presenta la prueba, al desempeño del maestro y a la calificación.

Así, se hace evidente cómo el concepto de calidad educativa se relaciona con los puntajes de las pruebas estandarizadas, dejando de lado aspectos reflexivos en los cuales se pudiesen tener en cuenta los procesos evaluativos llevados a cabo en el aula. En tal sentido, la evaluación es reducida a la calificación y a su vez genera una tendencia en la importancia de aprobar o reprobado áreas, entorno a unos intereses de aspecto económico. A su vez, el maestro está inmerso en dinámicas que involucran la rendición de cuentas como sinónimo de su desempeño, reflejado en los resultados que obtienen



los estudiantes y que escasamente responde al diálogo reflexivo en situaciones como la entrega de los resultados del evaluador externo o la jornada llevada a cabo en el Día E.

## Conclusiones

Teniendo en cuenta los elementos extraídos de los documentos analizados, junto con las observaciones, se evidencia una responsabilización unilateral hacía los docentes por los resultados de las Pruebas Saber, siendo considerada por los directivos como un medio que posibilita conocer el desempeño de los maestros, en su práctica pedagógica. Es decir, si bien no se hace presente, como se ha mencionado previamente, una *Accountability* con consecuencias *hard*, como, por ejemplo, de recorte presupuestal, si se señala al maestro como responsable de los resultados que obtengan los estudiantes en las Pruebas. A su vez, se hace presente, en las voces de los maestros, un inconformismo frente la falta de coherencia con relación a lo que ellos consideran se evalúa en las pruebas estandarizadas y lo que se aborda dentro de sus clases, siguiendo la malla curricular y el plan de estudios.

Así mismo, se evidencia que los resultados de las Pruebas Saber de 3° y 5° también tienen incidencia en el reconocimiento institucional, como estrategia publicitaria, promovido por la clasificación de planteles institucionales, con las categorías MUY SUPERIOR, SUPERIOR, ALTO, MEDIO, BAJO, INFERIOR Y MUY INFERIOR, lo cual genera una presión por que los estudiantes obtengan mejores resultados, que a su vez es generada por los maestros, al ser ellos señalados como responsables, y que del mismo modo involucra a las instituciones educativas, al ser estas quienes hacen parte de las categorías

anteriormente mencionadas. Lo cual, reduce los procesos llevados a cabo en el aula a los puntajes obtenidos debido a la clasificación.

Además de lo anterior, se promueven espacios y/o reuniones entre directivas, docentes, estudiantes y padres de familia, para establecer diálogos en los que se abordan aspectos como el ISCE, las estrategias de mejoramiento para la obtención de puntajes y los aspectos a mejorar dentro de la institución, junto con orientaciones dadas por el MEN (en términos del Día E), siendo esta una jornada dedicada para analizar aspectos en torno a la calidad, pero que se reducen al diligenciamiento de documentos que pueden no tener mayor transcendencia ni abordaje, desde la perspectiva de una evaluación formativa y crítica.

Consecuencia del discurso de mejoramiento en los puntajes, los maestros pueden dedicar algunos tiempos de sus clases para presentar pruebas de años anteriores a los estudiantes, de manera que se familiaricen con las dinámicas de ésta, a través de la lectura de los enunciados de las preguntas y generando la socialización de las respuestas, considerando que puede contribuir en la mejora de los resultados obtenidos. Es allí en donde se propicia una preparación para la solución de una prueba con la intención de obtener mejores puntajes.

Adicionalmente, la construcción, divulgación y socialización del SIEE no es del conocimiento de los maestros, lo cual genera dificultad para establecer criterios evaluativos en vía de lo propuesto por la institución educativa, generando cuestionamientos sobre las metodologías evaluativas a llevar a cabo dentro del aula. Es decir, el desconocimiento de los maestros con relación al sistema evaluativo afecta la forma de evaluar de los docentes, al no tener unos criterios generales en orientación de los propuestos por la institución educativa.

En suma, se presentan los resultados obtenidos en los últimos dos años, los cuales, para el caso del Grado 11, le han permitido a la institución privada publicitarse como de *calidad* ante la comunidad, pero también le posibilita la fijación de tarifas y pensión, con la resolución mencionada previamente, lo cual, nuevamente da relevancia a la importancia de los puntajes obtenidos en las pruebas estandarizadas.

En el contexto desde el que se desarrolla la investigación, los grados como 3ro y 5to, si bien tienen puntajes considerados como altos, se menciona en las directivas que tendrían que optar por estrategias que contribuyan en dicho mejoramiento. Aunque, resaltan que en primaria algunas de las dificultades para el mejoramiento de los puntajes tienen que ver con la población rotativa que hay cada año, tanto de los estudiantes, como de los maestros, relacionando los procesos de previos años, como influyentes.

Finalmente, se evidencian modificaciones en las calificaciones realizadas por los docentes al terminar cada periodo académico, esto con motivo de la baja calificación que pueden obtener los resultados de las pruebas del evaluador externo, el examen final del docente y/o en otros elementos que incluyen la nota cuantitativa. En tal sentido, se reduce la evaluación a la calificación, influenciados por el mínimo de estudiantes que puedan o no perder el año y algunas situaciones permeadas en el sector privado, en las que se involucra el aspecto monetario, reduciendo el año escolar a la prestación de un servicio en el que los estudiantes y padres se convierten en clientes.

Fortalecer la evaluación formativa y sumativa, integradora, implica entonces generar una mirada en conjunto que en principio permita analizar aquello que propone la institución educativa, junto con la perspectiva de evaluación que tienen los maestros en coherencia con la práctica en el aula, pues, si bien es cierto que las

pruebas estandarizadas, en este caso las Pruebas Saber hacen parte de la estrategia evaluativa propuesta por el MEN, son los maestros quienes pueden generar una reflexión sobre los usos que se dan a esos resultados y la información que pueden brindar, tanto las preguntas, como los resultados que elijan los estudiantes.

## Referencias

- Alcaraz, N.; Fernández, M. y Sola, M. (2017). Evaluación y Pruebas Estandarizadas: Una Reflexión Sobre el Sentido, Utilidad y Efecto de estas Pruebas en el Campo Educativo. *Revista iberoamericana de evaluación Educativa*, 10(1), 51-67. <https://doi.org/10.15366/riee2017.10.1.003>
- De la Vega (2015). Accountability y Mejoramiento Educativo: Análisis de experiencias internacionales. *Educação y Realidade*, 40(1). <https://doi.org/10.1590/2175-623645060>
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. Ediciones UNESCO.
- Delors, J. (2016). *Los cuatro pilares de la educación" en La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Ediciones UNESCO.
- Díez Gutiérrez, E. J. (2010). La globalización neoliberal y sus repercusiones en educación. *REIFOP*, 13 (2), 23-38
- DNP. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018: Todos por un Nuevo País. <http://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-todos-por-un-nuevo-pais-de-colombia-2014-2018>

- Eisner, E. (1998). *El ojo ilustrado. Indagación cualitativa y mejora de la práctica educativa*. Paidós.
- Giroux, H. (09 de julio 2019,). Defender que la educación tiene que ser neutral es decir que nadie debe rendir cuentas de ella (Entrevista).. <http://lab.cccb.org/es/henry-giroux-defender-qu.e-la-educacion-tiene-que-ser-neutral-es-decir-que-nadie-debe-rendir-cuentas-de-ella/>
- Giroux, H., y McLaren, P (1998). Lenguaje, escolarización y subjetividad: más allá de una pedagogía de reproducción y resistencia. En *Sociedad, cultura y educación* (137-170). Miño y Dávila.
- Ley No. 1324 (13 de julio 2009). Ministerio de Educación Nacional (MEN). . [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-210697\\_archivo\\_pdf\\_ley\\_1324.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-210697_archivo_pdf_ley_1324.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016). *Guía de Fortalecimiento Curricular para el Mejoramiento de los Aprendizajes de los EE. Dirección de Calidad de Educación Preescolar, Básica y Media*. Versión 1.3. [Documento de trabajo]. <http://sedboyaca.gov.co/wp-content/uploads/2017/04/guia-fortalecimiento-curricular.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2003) *Revolución Educativa: Plan Sectorial 2006 -2010 Documento N° 8*. <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-85266.html>
- OCDE (2016). *La revisión de políticas nacionales de la educación- La educación en Colombia*. Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas
- Resolución N° 018950 (7 Octubre 2020). Ministerio de Educación Nacional (MEN). [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-401396\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-401396_pdf.pdf)

Riquelme, G.; López, A. y Bastías, L. 2017. La Rendición de cuentas Educativa: Una discusión teórica Rendición de cuentas educativa: Una discusión teórica. *Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, 17(35), 119 – 131. <https://doi.org/10.21703/rexe.20181735riquelme8>

Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.

## CAPÍTULO 32

---

# EVALUANDO EL ACOMPAÑAMIENTO PEDAGÓGICO AL DOCENTE DE BÁSICA PRIMARIA EN SECTOR RURAL-MULTIGRADO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Jessica Milena Noreña-Álvarez

Secretaría de Educación y Cultura del Tolima. Colombia

Luz Stella García-Carrillo

Universidad del Tolima. Ibagué. Colombia

### Introducción

A partir de un Proyecto de Investigación desarrollado en la Maestría en Educación de la Universidad del Tolima, Colombia, se presentan algunos resultados parciales en este documento sobre la evaluación del Acompañamiento Pedagógico en docentes del sector rural y aula multigrado, como política pública.

Para ello, se fundamenta teóricamente, evalúa, propone e implementa algunas acciones en el acompañamiento pedagógico al docente de básica primaria en el sector rural – multigrado, como elemento fundamental para la consolidación de políticas públicas en Colombia. En esta medida, es pertinente, en primer lugar, redefinir, evaluar y re-elaborar los fundamentos y procesos del Acompañamiento pedagógico al docente de básica primaria en el sector rural - multigrado.

En segundo lugar, analizar el tema de Acompañamiento Pedagógico rural, multigrado en el debate académico, como línea estratégica de la política pública y herramienta que permita la mejora de los procesos pedagógicos y la excelencia educativa. Finalmente, el proyecto busca proponer el AP se comprenda como un proceso sistemático, dialogado, pertinente en su desarrollo en docentes de zonas rurales con aula multigrado.

Aunque el tema del Acompañamiento Pedagógico ha sido poco estudiado en Colombia, este se erige como un elemento fundamental para la excelencia educativa y la consolidación de políticas públicas que por tantos años han buscado los gobiernos de turno. El acompañamiento de corte pedagógico presenta fortalezas en la construcción y consolidación de acciones que permiten la mejora de las prácticas de aula, la autoevaluación docente, la formación de los profesores a partir de sus avances, dificultades, deficiencias, vacíos y limitaciones; así como tiene en cuenta el progreso de los aprendizajes de los estudiantes, el avance en los propósitos planteados en sus Planes de Mejoramiento Institucional (Pérez, 2018).

Finalmente, coadyuva a que el docente, especialmente del sector rural no se sienta solo, ni a la deriva y a su vez, conciba sus prácticas de planeación, ejecución y demás, con un par que es refuerzo y apoyo para su quehacer docente. Es así como el Acompañamiento Pedagógico necesita ser redefinido, evaluado y reelaborado desde sus fundamentos, así como desde sus procesos en el docente de básica primaria en el sector rural – multigrado.

## **Metodología**

Es importante aclarar que aquí se presentan resultados parciales de la investigación, el referido a la evaluación del Acompañamiento



Pedagógico como política pública. Para lograr lo planteado, se realiza un rastreo documental sobre el tema mencionado a nivel nacional y latinoamericano. Por ello, es fundamental el documento "Colombia la mejor educada en el 2025. Líneas estratégicas de la política educativa" del Ministerio de Educación Nacional porque dio a conocer las líneas 19 líneas estratégicas con sus programas y proyectos mediante los cuales el gobierno de turno pretende garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes de Colombia y una de estas líneas es la política: la Excelencia Docente – Al acompañamiento al docente objeto de estudio del presente trabajo investigativo. La metodología empleada es de corte cualitativo, a partir de la aplicación de criterios de orden conceptual - teórico y categorías de análisis alrededor del tema del Acompañamiento Pedagógico desde diseños metodológicos de corte descriptivo e interpretativo.

En correspondencia, se efectúa el análisis documental y un contraste entre las Orientaciones para el Acompañamiento Docente expedido por el MEN en el año 2017 y el documento Tras la Excelencia Docente de la Fundación Compartir del año 2014. Además, se tendrá en cuenta la experiencia de 4 años de una de las autoras como Tutora del Programa Todos a Aprender. El análisis documental se realiza a partir de las categorías presentadas en los documentos oficiales del Ministerio de Educación Nacional como referentes y lineamientos institucionales para el desarrollo del quehacer en Colombia. Categorías seleccionadas por considerar su pertinencia a la hora de conceptualizar y desmenuzar las diferentes visiones del Acompañamiento Pedagógico en Colombia, y para el presente documento las categorías de análisis son: concepto y finalidad para evaluar el acompañamiento pedagógico al docente de básica primaria en sector rural-multigrado como política pública.

No se emplean metodologías cuantitativas o mixtas dado que, el interés no está en medir estadísticamente o medir un fenómeno. La particularidad del Acompañamiento Pedagógico implica un ambiente, la escuela, ubicada en zona rural y multigrado. En este sentido, la profundidad de significados a partir de las distintas formas de pensar y concebir este tema, sumado a la pluralidad de connotaciones sobre el mismo brindan una riqueza interpretativa que permite situar el acompañamiento pedagógico como una fortaleza a desarrollar desde cualquier política educativa.

## **Fundamentos teóricos**

### **El acompañamiento pedagógico**

Teniendo en cuenta que uno de los elementos claves es el Acompañamiento Pedagógico, a continuación, se brindará una visión de tipo conceptual del mismo. Para ello, iniciará con la noción de Acompañamiento desde la Real Academia de la Lengua Española, seguidamente versiones latinoamericanas sobre el tema en cuestión.

Para iniciar vale la pena mencionar qué significa la noción de *acompañamiento*; en este sentido, la Real Academia de la Lengua Española (2020) conceptualiza este término como acción y efecto de acompañar o acompañarse y como gente que va acompañando a alguien. La expresión *acompañar* desde la RAE (2020), permite aclarar un poco más el panorama:

“tr. Estar o ir en compañía de otra u otras personas. U. t. c. prnl. / 2. tr. Juntar o agregar algo a otra cosa. / 3. tr. Dicho de una cosa: Existir junto a otra o simultáneamente con ella. U. t. c. prnl”.

Al referirnos al concepto pedagógico nos remite a perteneciente o relativo a la pedagogía. Así, la pedagogía es entendida –por una parte– como la ciencia que se ocupa de la educación y la enseñanza; por otra, y en términos muy generales, como lo que enseña y educa por doctrina o ejemplos (RAE, 2020). Por lo anterior, al agrupar ambos conceptos se concluye inicialmente que, el acompañamiento pedagógico es la posibilidad de estar simultáneamente, reunirse o juntarse alrededor de temas concernientes a la educación y la enseñanza; sea para su reflexión, discusión o mejora.

En el año 2012, el equipo del Centro Cultural Poveda de la República Dominicana, encabezado por Dinorah García Romero, presenta el documento *Acompañamiento a la práctica pedagógica*, en el cual afirma y “destaca, el sentido y las concepciones, el contexto, los principios, criterios y valores, así como las dimensiones y una caracterización de las/os acompañantes” (p. 10). El Acompañamiento es visto como “la formación de sujetos sociales que optan por la construcción de nuevas prácticas y la construcción de relaciones educativas, direccionadas por un proyecto social y educativo transformador” (p. 11). Es decir, permite poner en práctica nuevas formas de desarrollar elementos en el aula, teniendo en cuenta un marco social y educativo que rompa con el estereotipo tradicional.

Para esto, es necesario que acompañantes y acompañados tengan implícita la competencia propositiva y una actitud que permita identificar y formular nuevas estrategias y horizontes que conlleven a la mejora de las prácticas y en particular que conlleven a articular el contexto con el diario vivir educativo.

Tal vez, sea este sentir, el que conlleva a la Fundación Poveda a consolidar el Acompañamiento Pedagógico, desde García (2012)

como un “proceso que parte de las necesidades de los sujetos” (p.15). Supone, por tanto, que el acompañante y acompañado elaboren una aproximación a la realidad de la comunidad y de la sociedad en la cual realiza el trabajo, al igual que un análisis de la práctica del segundo. Acompañamientos que buscan elaborar propuestas e intervenciones en pro de la transformación de sus contextos.

En otras palabras, el acompañamiento planteado por García (2012) busca “despertar inquietudes ante la realidad que se vive (...) a fin de formular proyectos de investigaciones serias, que lancen a un hacer más humano, comprometido y solidario” (p.16). Entonces, según Martínez (2011), tanto acompañantes como acompañados deben tener “la capacidad para preguntar y preguntarse; capacidad para juzgar con razonamiento lúcido; habilidad para trascender lo aparente, y, sobre todo, sabiduría para que desde cualquier ángulo se promueva e impulse la innovación educativa y la opción transformadora” (p.16)

Los principios que direccionan el acompañamiento pedagógico son: Autonomía (capacidad y habilidad para que cada sujeto asuma de forma libre y consciente su actuar), participación (intervención de los sujetos en la toma de decisiones), integralidad (tener en cuenta las distintas dimensiones del acompañamiento), equidad (igualdad de oportunidades y justicia en su actuar), criticidad (razonamiento crítico frente a las dificultades y desafíos del acompañamiento), ética (actuar, sentir y pensar en coherencia con los principios y normas sociales determinadas). Además, el documento plantea 5 dimensiones necesarias para cualquier Acompañamiento.

En un primer momento, la dimensión social incentiva el intercambio de ideas y la revisión crítica de experiencias. Segundo, la dimensión psicopedagógica, formando actitudes, la voluntad y la motivación de los participantes en el acompañamiento. Tercero, la

dimensión política, buscando el compromiso por parte de los actores del acompañamiento ante los cambios u otro que conlleve este proceso. Cuarto, dimensión científica para profundizar desde una perspectiva crítica, las fortalezas, dificultades, vacíos y límites de las ciencias. Quinto, dimensión intercultural y ecológica, teniendo en cuenta las diferentes culturas y tradiciones del contexto y de quienes están inmersos en el acompañamiento.

Frente al tema de quién acompaña, el documento plantea como características: formación de calidad, disposición al trabajo personal-equipo, organización-gestión del trabajo, perspectiva del proyecto social-educativo, comunicación horizontal sinérgica, opción ética, creatividad e innovación. En la segunda parte del documento, se plantean las funciones y procesos del acompañamiento tales como un diagnóstico, planificación del acompañamiento, seguimiento a la práctica, autoevaluación y evaluación, construcción de nuevas prácticas, gestión del cambio socio-educativo.

Por otra parte, para un acompañamiento transformador requiere una serie de condiciones mínimas, tanto internas como externas. En este sentido, estas condiciones se agrupan en cuatro grandes ejes. Primer eje, el ámbito relacional, el cual permite la motivación y la cercanía entre los participantes del proceso de acompañamiento permitiendo el reconocimiento del otro y el apoyo mutuo. En segundo momento, el ámbito académico, en el cual se aprende haciendo y por medio de la propia práctica. El tercer eje implica conformar una estructura y un ambiente que permita la mejora de la calidad de vida y el trabajo; asimismo requiere la consolidación de políticas que garanticen el tiempo y los recursos para su desarrollo. Finalmente, es necesario un ámbito económico definido y con recursos establecidos para la continuidad de los procesos.

El Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico de la Alcaldía de Bogotá, propone el texto "El acompañamiento in situ y la movilidad docente" (2016), poniendo en relieve su propósito como la "sistematización de experiencias educativas, como estrategia de cualificación de maestros, es una propuesta que parte del reconocimiento de la práctica pedagógica, como acción donde se produce el saber del maestro" (p. 1).

En congruencia con lo anterior, desde el documento *Acompañamiento In Situ como estrategia de formación docente: la entrada de un tercero* (2015), se señala que, en los últimos años, Colombia ha visto cómo tímidamente se ha buscado incentivar la formación docente desde una perspectiva donde la incursión de recurso humano externo apoya los procesos de algunos docentes que conlleve a consolidar un proceso pedagógico reflexivo.

Por lo anterior, para Caicedo Obando (2015) el acompañamiento *in situ*:

(...) se considera una alternativa valiosa para la formación de los maestros y maestras en ejercicio. Adopta diferentes formas, pero en general demanda hacer conciencia a través de la interpretación de la labor pedagógica emprendida, aprender del encuentro con otros maestros, favorecer la toma de decisiones en contexto y la realización de un ejercicio pedagógico fundamentado (p. 3).

De aquí que, la entrada de un tercero, la experiencia y la formación se convierten en pilar elemental para el desarrollo del acompañamiento in situ. Ésta última expresión significa "en el lugar", es decir, el Establecimiento educativo, el aula. Además, está ligada al

concepto de formación situada, que implica un quehacer específico o condiciones cotidianas del docente.

Además, la entrada de un tercero o Acompañante requiere de ciertos perfiles. En primer lugar, profesionales que conozcan directamente el tema o línea sobre lo cual requieren acompañar. En un segundo momento, es necesario un sujeto que, sumado al conocimiento académico, reconozca el contexto del establecimiento y del docente. Finalmente, para realizar formalización de experiencias es necesario que, el acompañante sea un investigador.

También, el acompañante debe tener claras algunas funciones a desempeñar. Una función política, entendida para Caicedo Obando (2015) como el “relacionarse desde las diferentes tensiones que se producen (...) en las instituciones. Busca el reconocimiento de las iniciativas en el marco Institucional, ser albergadas como propuestas (para) intervenir (y) mejorar las condiciones de educación en la Institución” (p. 8).

Asimismo, una función académica cuya intención es encaminar el acompañamiento con el docente hacia un análisis, que desde Caicedo Obando (2015) sea de “las nociones, categorías o fundamentos que sostienen la práctica. (...) requiere inscribir la acción en la palabra expresada para otro, lo que obliga a una primera formalización; luego, implicará el encuentro de la palabra con otro en el texto” (p.9). Finalmente, una función investigativa en vista que, el acompañamiento in situ desde esta autora implica la formalización de experiencias desde la sistematización del mismo.

Para el Ministerio de Educación del Perú, desde el documento titulado “El acompañamiento pedagógico. Protocolo del Acompañante Pedagógico, del Docente Coordinador/ Acompañante y del formador” (2014) el Acompañamiento Pedagógico es:

(...) una estrategia de formación continua para el docente en servicio, centrada en la escuela, se implementa a través de tres formas de intervención: visita en aula, micro talleres a cargo de los acompañantes pedagógicos y de las docentes coordinadoras en su rol de acompañantes y talleres de actualización docente liderados por el formador quien brinda soporte pedagógico. Además, brinda asesoría y monitoreo a los acompañantes pedagógicos en la implementación de la estrategia a través de visitas de campo y reuniones de trabajo (p.3).

Asimismo, desde el Ministerio de Educación del Perú (2014), afirman que la finalidad del acompañamiento pedagógico es “mejorar la práctica pedagógica del docente con la participación de actores claves dentro del marco de los desafíos planteados por el Proyecto Educativo Nacional.” (p.7). Por esta razón, el Acompañamiento requiere de elementos de tipo colaborativo y crítico, dado que su centro es la práctica pedagógica, en otras palabras: el quehacer docente.

Para lograr este escenario es necesario promover el ejercicio de reflexión sistemática y continua sobre lo que se hace antes, durante y después de cada sesión o clase. En términos del documento, la reflexión realizada por el Ministerio de Educación del Perú (2014):

(...) incluye la proyección de escenarios a partir de estrategias metacognitivas y autorreguladoras del análisis (...), de su pertinencia socio cultural, de las razones por las que se hace, de los supuestos que implica y de la construcción de alternativas de cambio. De esta manera, el acompañamiento se enmarca en un enfoque crítico y reflexivo (p.7).



Desde la perspectiva de Ministerio de Educación del Perú, el Acompañamiento Pedagógico cuenta con tres formas de intervención: Visita en el aula, Micro talleres y taller de actualización docente. Cada cual con una cantidad determinada y su responsable directo. La Visita en el aula se erige como el pilar principal de intervención del acompañante pedagógico en el aula, dado que, busca impactar y renovar la práctica pedagógica a partir del ejercicio reflexivo, teniendo en cuenta que cada acompañamiento toma resultados o reflexiones del anterior acompañamiento y así se realiza un plan de acompañamiento, teniendo en cuenta la herramienta del acompañante: el diario de campo. De aquí que, desde el documento del Ministerio de Educación del Perú (2014),

cada docente acompañado debe recibir una visita en aula al mes, en la que el acompañante observará, de manera participante, una jornada escolar de cuatro horas en IIEE de Educación Inicial, y de cinco horas en IIEE multigrado de primaria. Adicionalmente, el acompañante asignará el tiempo que demanda el proceso de reflexión compartida entre acompañante y docente (asesoría personalizada). A la vez el director recibe asesoría respecto a la gestión escolar que realiza en la IE. (p.15)

Los tipos de “Acompañante Pedagógico se dan en tres direcciones: Acompañante Pedagógico, Docente Coordinador / Acompañante y Formador de Acompañantes Pedagógicos. Frente al elemento del acompañante pedagógico, el documento del Ministerio de Educación del Perú (2014) indica que:

(...) es un docente titulado, con el perfil requerido, responsable de acompañar a los docentes de instituciones educativas focalizadas con la finalidad de elevar el nivel de aprendizaje de los niños y niñas;

y de acortar las brechas existentes entre los ámbitos rural y urbano (p.13).

Frente a la figura de Docente coordinador / acompañante, es entendido desde el Ministerio de Educación del Perú (2014) como,

un docente de educación inicial titulado, con el perfil requerido, responsable de acompañar a los promotores de servicios educativos no escolarizados de educación inicial focalizados (...) con la finalidad de elevar el nivel de aprendizaje de los niños y niñas y de acortar las brechas existentes entre los ámbitos rural y urbano. (p.23)

El formador de acompañantes es para el Ministerio de Educación del Perú (2014):

(...) un profesional de educación con perfil idóneo y es responsable de fortalecer las capacidades de los acompañantes pedagógicos y docentes coordinadores/accompañantes mediante procesos formativos de asesoría y de seguimiento a las actividades que se implementan como parte del protocolo de acompañamiento pedagógico. Depende de la Dirección de Gestión Pedagógica de las Direcciones Regionales de Educación o la que haga sus veces (p.33).

Teniendo en cuenta lo planteado en párrafos anteriores, es posible inferir dos elementos: El primero de estos, indica que se requieren varios niveles de formación que permitan que el Acompañamiento Pedagógico nutra la praxis docente. En un segundo momento, la principal labor del Acompañante pedagógico es de buscar y obtener la mejora de todas las prácticas pedagógicas efectuadas a los docentes, logrando en ese proceso el avance de los aprendizajes de

los estudiantes. Además de esto, el documento entrega una serie de deberes por parte del acompañante.

Los momentos o fases del acompañamiento inician con la observación participante, seguido del registro en el cuaderno de campo de situaciones pedagógicas relevantes, que serán socializadas con el docente, para luego, desarrollar con el docente una sesión compartida donde se planifique la sesión o actividad próxima que permita el trabajo en algún aspecto establecido con anterioridad, además, acuerdan cómo será la intervención del acompañante en el aula.

Además de la Visita en el aula, el Ministerio de Educación del Perú (2014) establece el micro taller como mecanismo de reunión entre el acompañante y los docentes acompañados. Y desde el documento, el micro taller sirve:

para abordar temas vinculados a las fortalezas y debilidades identificadas en el quehacer pedagógico durante las visitas en aula. Busca reforzar o profundizar temas abordados en los talleres de actualización, de acuerdo con las necesidades y demandas de los docentes acompañados (p.21).

Sumado a lo anterior, es un escenario que permite escuchar la voz entre compañeros docentes, que pueden dar solución a problemas individuales o grupales. Por ende, es una herramienta que permite la ayuda mutua y el trabajo cooperativo. Para que tanto acompañante como docentes coordinadores tengan las capacidades para afrontar el acompañamiento pedagógico, el gobierno del Perú establece 5 grandes ejes de capacitación, por parte del formador acompañante: en un primer momento se requiere forjar acompañantes y docentes coordinadores bajo el análisis de las políticas nacionales y regionales emparentadas con el tema educativo; un segundo eje es el de

caracterizar el contexto sociocultural (saberes de la comunidad, problemas, necesidades, etc.). Terceramente, una caracterización socioeducativa (identificando niveles educativos de la comunidad – deserción, cobertura, repitencia, etc.). Un cuarto eje es la caracterización lingüística (qué lenguas se emplean, entre otros). Finalmente, el quinto eje es la caracterización psicolingüística (identificar cuál es su lengua materna, estado actual de apropiación por parte del Acompañante y Docente coordinador en cuanto a conocimientos, competencias y demás requeridas para el desarrollo de los Acompañamientos).

## **La evaluación de las políticas de acompañamiento pedagógico**

La evaluación escolar ha venido adquiriendo una importancia paulatina, esto se evidencia al ser considerada fundamental durante cualquier eje, proceso o gestión institucional. Durante muchos años, para la evaluación escolar han prevalecido las dimensiones administrativas y técnica instrumental, sobre la dimensión pedagógica, la dimensión social y la dimensión política de la evaluación; lo anterior, debido que, según Ovalle (2020) “se han privilegiado las consideraciones de carácter técnico” (p.30) por encima de la formación de los sujetos del aprendizaje.

Los postulados iniciales donde tradicionalmente se ha movido la evaluación del estudiante como medida, rendición de cuentas, comparación y clasificación se ha transmitido y están encarnados en la cultura de la evaluación que ha predominado y direccionado en gran parte las prácticas evaluativas en los diversos tipos y ámbitos. En el mismo sentido funciona el aparato económico y político, que conllevan a la precarización la evaluación.

Para la evaluación al acompañamiento pedagógico, es necesario configurarla en términos de: una evaluación para la mejora y para aprender, que no busca señalar o encontrar culpables, juzgar al maestro desde una vertiente negativa; al contrario, no desconocer y excluirlo como co-responsable del proceso formativo en el proceso cotidiano, permanente, continuo que desarrolla con sus estudiantes.

La evaluación como proceso sistemático desde una perspectiva formativa, no solo es un proceso que acompaña la evaluación del estudiante sino como un elemento fundamental, donde no se habla de la evaluación exclusivamente para medir, comparar, clasificar, rendir cuentas o entregar un resultado o producto expresado en una nota o calificación como un procedimiento más administrativo que pedagógico.

En el marco de una perspectiva de la evaluación, como un hecho político, pedagógico y ético. No está de más insistir, como plantea Moreno (2011) "que el cambio en la evaluación es un asunto complejo que va más allá de la formación: se trata que el profesorado esté dispuesto a hacer una apuesta seria por un cambio de concepciones y prácticas" (p.122) en este camino es necesario profundizar en el estudio del tema, pero mucho más determinante es apropiarse e incorporar el Acompañamiento Pedagógico a la práctica cotidiana formativa del estudiante y el profesor. Ello implica, según García - Carrillo (2013) reconocer también que:

Las políticas implantadas para América Latina desde los organismos no gubernamentales y multilaterales internacionales generan reformas en la educación que cuentan con el compromiso de los gobiernos y los administradores educativos, por lo cual se configura una política de Estado encaminada a alcanzar la calidad y la excelencia en la educación (107).

Por otro lado, en su trabajo doctoral Díaz Ballén (2019) en forma concreta indica:

Que las políticas educativas sobre evaluación han jugado un papel estratégico en las transformaciones buscadas, sobre los planteles educativos, los currículos, el rendimiento y la formación de los estudiantes y la situación profesional, académica y laboral de los docentes la tradicionalmente conocida como la Educación Pública. En esta especie de encrucijada, la concepción y prácticas de la evaluación desarrolladas por la pedagogía, se ha visto abocadas a suplantaciones significativas desde lo económico, y lo político, con efectos directos y contundentes sobre su permanencia en el sistema, su papel en el proceso educativo y las consideraciones de orden personal, psicológico y social, al esgrimirse la evaluación como único dispositivo de "mejoramiento de la calidad de la educación" (76).

El planteamiento anterior, nos conduce a que el Acompañamiento Pedagógico tiene en su base por un lado, el discurso del Ministerio de Educación de Colombia que promueve la Cultura del mejoramiento continuo basado en la evaluación formativa, pero que por otro lado, el Acompañamiento Pedagógico se fundamenta de manera formal en el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE) que tiene como estrategia el Siempre Día E que con fórmulas mecánicas desarrollan un ritual para medir su calidad educativa, que llevan nuevas y sutiles técnicas de control, comparación y organización de los procesos educativos al interior de las aulas y de las instituciones educativas.

La política pública, según Vargas (1999) se puede entender como un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones de régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas

y que buscan la resolución de las mismas. No se puede dejar de lado, que el trabajo del docente en el aula como proceso dialógico requiere iniciativas en las políticas públicas que propicien el apoyo y acompañamiento que posibilita repensar, mejorar y adaptar las funciones y labores docentes a las cambiantes condiciones del mundo y encausadas hacia el logro de aprendizajes comprensivos, significativos y contextualizados caracterizados por su profundidad y aplicación en contexto.

## **Resultados y discusión**

Para lograr la sistematización del proyecto de investigación fueron necesarias la consolidación de un cuadro de contraste entre las orientaciones del MEN y la Fundación Compartir, así como un análisis de ambos documentos, desde una perspectiva crítica. Ver tabla 1.

Tabla 1.  
Contraste y análisis de la revisión documental

Categoría de Análisis	Ministerio de Educación Nacional Año 2017 Orientaciones	Fundación Compartir Año 2014	Observaciones
Concepto del Acompañamiento Pedagógico.	<p>"Proceso sistemático y permanente de trabajo cooperativo entre pares, agentes externos o comunidad educativa, que se enfoca en el estudio de las prácticas a partir de la observación, la reflexión pedagógica, el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de estrategias de mejoramiento (...)" (p. 8)</p> <p>El Acompañamiento Pedagógico es una estrategia estructurada que presenta como centro de análisis los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación para consolidar comunidades de docentes que reflexionan sobre sus prácticas, las fortalezas y aspectos por mejorar a partir de rutas de trabajo dirigidas al fortalecimiento del EE y, en consecuencia, al mejoramiento de los aprendizajes de todos los estudiantes. Asimismo, son asesorías de agentes externos que respetan y aportan a los procesos internos de los EE, posibilitando las preguntas, la escritura y la reflexión pedagógica. Agentes externos que hacen propuestas a los equipos con el objetivo de promover la mejora continua en el tiempo. Es Reflexión, apoyo, trabajo cooperativo, diálogo, construcción, proyección, transformación, altas expectativas (p. 23)</p>	<p>"Proceso de evaluación" para docentes que van a ingresar al magisterio, durante los primeros dos años.</p>	<p>Mientras que la Fundación Compartir establece una postura de Acompañamiento como evaluación del ingreso docente, el Ministerio lo plantea como actividad desarrollada entre pares, y cuya principal característica es la reflexión pedagógica a partir de su praxis. Sin embargo, hasta el momento el MEN no ha presentado avances en esta materia.</p>



Categoría de Análisis	Ministerio de Educación Nacional Año 2017 Orientaciones	Fundación Compartir Año 2014	Observaciones
Finalidad del Acompañamiento Pedagógico.	<p>El mejoramiento de la calidad educativa es la principal razón por la que se propone el acompañamiento pedagógico (p. 8). (...). Tiene como principal objetivo el fortalecimiento pedagógico y curricular en beneficio de los procesos de aprendizaje de todos los estudiantes (p. 8). Caracterizar la práctica, reflexionar y definir qué se espera de esta (p. 12).</p> <p>Consolidar equipos que diseñen y desarrollen estrategias para que todos los estudiantes alcancen los aprendizajes propuestos, reconociendo sus potencialidades y atendiendo sus necesidades. El acompañamiento pedagógico impacta los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación que se desarrollan en los EE y, como se ha mencionado previamente, es específicamente sobre estos que se propone (p. 22)</p> <p>Se enfoca en la revisión, pertinencia y coherencia del Proyecto Educativo Institucional, las características del contexto, las necesidades de los estudiantes y los retos locales, nacionales y mundiales (p. 22)</p>	<p>Según estadísticas presentadas en el documento, representa una oportunidad para cultivar en el docente prácticas pedagógicas orientadas a maximizar el aprendizaje en los estudiantes.</p>	<p>La diferencia radica en el punto de vista desde donde se mire el Acompañamiento Pedagógico. Para la Fundación Compartir es el medio para la mejora de aprendizaje de los estudiantes. Una visión bastante reducida del mismo. En términos del MEN el Acompañamiento tiene como fin la mejora de la Calidad Educativa; sin embargo, cabe recordar que esta "Calidad", dista de lo planteado por Sindicatos y Federaciones de docentes. En este sentido, el Acompañamiento no es visto como medio que permite la mejora de las prácticas de aula, la formación docente, el análisis y la elaboración de compromisos para la mejora de los procesos de aula, sino que, es el medio bajo el cual el MEN cumple con un criterio establecido. Asimismo, establece de forma general el Acompañamiento sin tener en cuenta los contextos en los cuales se realiza el mismo: rural, urbano, periférico, unigrado, multigrado.</p>

De la misma manera, se puede enmarcar, que el documento “Colombia la mejor educada en el 2025 compendio y concreto a través de líneas estratégicas de la política educativa del Ministerio de Educación Nacional de Colombia en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018” Todos por un nuevo país “la cual tenía por objeto construir una Colombia en paz, equitativa y educada que ubicaba la educación como uno de los pilares o ejes para el desarrollo del país.

Las Líneas estratégicas de la política pública educativa desarrollaron sus acciones buscando posicionar al país (Colombia) como el país mejor educado de América Latina en el 2025, intención que como planteamiento del Ministerio de Educación suena interesante, el plan señala, expresamente que la “educación es el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas de acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a los altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos” y en este marco es que se propone y desarrolla el Acompañamiento Pedagógico como estrategia para la formación docente en diferentes niveles.

La discusión de resultados lleva a afirmar, que se plantearon muchos discursos con muy buenas y loables intenciones y pocos recursos financieros para apoyar los desarrollos y lograr avances significativos y duraderos en el tiempo de estas líneas estratégicas de la política pública educativa que no diferencian entre el sector rural y urbano. En esta discusión, no está de más insistir en el papel que cumple la evaluación como practica en la base de los procesos de Acompañamiento Pedagógico con implicaciones políticas en las

dinámicas mercantilistas y resultadistas en medio de un trabajo del profesor que necesitan más pedagogía, formación, acompañamiento y mejora general de las condiciones para desarrollar su labor en las aulas.

No podemos olvidar, que gran parte de las políticas nacionales e internacionales provienen de organismos multilaterales económicos, culturales y educativos que “aparentemente apoyan y propician “el desarrollo y mejora de la educación en el mundo como la OCDE, la UNESCO, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Indudablemente, hay otros elementos ausentes de consistencia. Por ejemplo, el tiempo destinado para realizar el acompañamiento Pedagógico no es establecido en ningún documento. La Fundación Compartir establece que el proceso de acompañamiento pedagógico para los docentes que ingresan al sector educativo público es de 2 años; sin embargo, deja en el aire otros tiempos necesarios para el desarrollo del Acompañamiento a docentes.

La continuidad de los procesos permite evaluar los mismos. Por esta razón es pertinente establecer tiempos que permitan revisar la sistematicidad, secuencia y pertinencia del Acompañamiento en los Establecimientos Educativos. No es posible que cada Establecimiento establezca sus tiempos dado que, abre puerta a ambigüedades propias del tema. Además, como punto de partida se explicita en el documento oficial “el análisis del contexto”. Sin embargo, no se indica qué entiende el MEN por contexto. En este sentido, para iniciar con el acompañamiento docente es pertinente iniciar por reflexionar qué necesita el docente a acompañar.

Concatenado con lo planteado en párrafos anteriores, el criterio de quienes deben realizar el acompañamiento pedagógico es difuso por parte de ambos documentos. Por un lado, el documento del

MEN, titulado Orientaciones para el Acompañamiento Pedagógico, considera que son agentes externos o agentes de la misma institución (p. 25); mientras que, la Fundación Compartir lo planea a cargo de un docente-mentor sobresaliente (p. 275).

A pesar de que se establece el acompañamiento como proceso dialógico, quienes realizan el acompañamiento deben ser agentes externos con conocimientos y experiencias sobresalientes. En este sentido, la experiencia que dos docentes de aula regular se acompañen, está descartado. Los procesos de acompañamiento son verticales, y no horizontales.

Frente al tema de los productos tangibles del Acompañamiento Pedagógico, la Fundación Compartir consolida un formato que evidencie la retroalimentación incluyendo en detalle las fortalezas y debilidades del docente y a su vez una estrategia de mejoramiento. Por su parte, el MEN en su documento oficial considera como productos las Propuestas de mejoramiento para continuar y/o repetir el ciclo de acompañamiento. En este sentido, vale la pena analizar que en ambos espacios se establece como producto la elaboración de propuestas o estrategias de mejoramiento. Sin embargo, es más que necesario realizar evaluación y seguimiento al proceso de forma semestral o trimestral. Formulando metas y acciones concretas para su logro, que den cuenta de momentos reales y no de consolidar formatos en detalle.

Se puede afirmar que el documento "Colombia la mejor educada en el 2025 compendio y concreto a través de líneas estratégicas de la política educativa del Ministerio de Educación Nacional de Colombia en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018" Todos por un nuevo país "la cual tenía por objeto construir una Colombia en

paz, equitativa y educada que ubicaba la educación como uno de los pilares o ejes para el desarrollo del país.

Las Líneas estratégicas de la política pública educativa desarrollaron sus acciones buscando posicionar al país (Colombia) como el país mejor educado de América Latina en el 2025, intención que como planteamiento del Ministerio de Educación suena interesante, el plan señala, expresamente que la “educación es el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas de acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a los altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos” y en este marco es que se propone y desarrolla el Acompañamiento Pedagógico.

## Conclusiones

El Acompañamiento Pedagógico es una parte de una línea estratégica de la política educativa no solo en Colombia sino en varios países de Latinoamérica como formación docente en contexto.

Tras la evaluación de algunos elementos constitutivos del Acompañamiento Pedagógico en Colombia en su pluralidad de connotaciones (En docentes de zonas rurales y con aulas multigrado), es posible concluir que una reelaboración de los fundamentos y procesos es imperante; asimismo, el AP permite construir herramientas que facilite el quehacer pedagógico docente, así, como proyectar una visión docente renovada.

Por otra parte, aunque no se han expedido unas políticas públicas y una normatividad desde el Ministerio de Educación Nacional,

que definan y regulen el Acompañamiento Pedagógico en los diversos niveles y modalidades educativas (al igual para la básica primaria en el sector rural multigrado), el AP es una de las líneas estratégicas de la política educativa desde el documento “Colombia la mejor educada en el 2025” Es decir, se continúa pensando y tomando decisiones en las políticas públicas sin pensar en las condiciones, características y proyecciones de los niños y jóvenes y profesores de las zonas rurales, para este caso en particular, se puede concluir, que aún persiste el vacío, el desconocimiento y el distanciamiento entre la educación rural y urbana.

En este sentido, es de valorar que el gobierno nacional, tome el AP como elemento constitutivo para la mejora de prácticas de aula donde se propone el Acompañamiento pedagógico como un proceso sistemático, dialogado, pertinente también, para el desarrollo de los docentes de zonas rurales con aula multigrado.

En este plano, las políticas del Estado colombiano, se concentran en documentos tales como “Orientaciones y retos para el Acompañamiento Docente” expedido en el 2017, que es un cuadernillo de trabajo publicado en el marco del Día E. En este, no se encuentra un numeral titulado o dedicado a exponer o defender en concreto de una política pública de acompañamiento pedagógico; pero, en cada uno de los ítems, posturas y actividades, subyace en forma implícita y fundamentada, en referentes teóricos, conceptuales y procedimentales, una visión del AP no solo desde la dimensión pedagógica, sino también desde la política pública fundamentada en la evaluación. Sumado a lo descrito en este párrafo, el documento publicado por la Fundación Compartir “Tras la Excelencia Docente” en 2014, presenta, en términos generales las mismas características de documento del Ministerio.

Aparte de ello, se puede concluir que, desde la documentación oficial, el desarrollo del AP, requiere ampliar el espectro de quiénes pueden realizarlo. En otras palabras, necesita la posibilidad de involucrar a otros actores del Establecimiento Educativo en el cual se realiza, así como, enriquecer las discusiones o solventar las vicisitudes diarias del quehacer pedagógico. También, es posible deducir que, existen vacíos y fortalezas en el Acompañamiento Pedagógico del docente de básica primaria en el Sector Rural, multigrado; a modo de ejemplo, basta ver como el AP presenta unas características más pensadas y proyectas al sector urbano que al rural, donde se presentan diferencias abismales. Por ejemplo: la cantidad de estudiantes, la responsabilidad administrativa que conllevan los docentes rurales, al ser garantes que todo funcione (alimentación, transporte, adecuación de la sede, diligenciamiento del Observador de todos los grados a cargo, el desarrollo de proyectos transversales, etc.), todo esto implica y requiere mayor compromiso por parte de los mismos, hacia casi todas las gestiones del Establecimiento educativo.

La investigación realizada, permite afirmar que, es pertinente posicionar el tema de Acompañamiento Pedagógico rural, multigrado en el debate académico, como herramienta que permita la mejora de los procesos pedagógicos y la excelencia educativa. En tanto, el AP debe ser un contenido y una experiencia que los profesores en formación en las Facultades de Educación y programas de licenciatura, pasando por la etapa inicial de ingreso a la labor docente y un proceso que posterior a su ingreso permita retomar las fortalezas del AP para el quehacer docente del aula multigrado, sector rural. Esto, nos muestra que el AP este articulado a otras líneas estratégicas de la política pública como la línea estratégica de formación docente (MEN, 2012).

Lo anterior, dado que, en Latinoamérica las políticas educativas arrojan datos relevantes, relacionados con la necesidad de mejorar las prácticas de aula y la reflexión de las mismas a través del Acompañamiento Pedagógico. También evidencian que éste se constituye en un campo de estudio por cuanto las investigaciones conllevan a la conformación de esta categoría; en su composición es posible encontrar definiciones, características, pasos, elementos, actores y temas, metodologías para el desarrollo del Acompañamiento Pedagógico, sin embargo, es necesario particularizar su actuar, su contexto y/o escenarios donde se lleva a cabo.

Es necesario que el Acompañamiento pedagógico no sea empleado como tabla en la medición de las evaluaciones docentes anuales o como etiqueta de "buenos o malos docentes". El AP en zonas rurales, con características multigrado podría potenciarse para que el docente rural realice procesos conscientes, reflexivos, críticos e innovadores de su práctica. De ahí que, tanto acompañantes como acompañados, logren dar un viro a sus experiencias personales, profesionales, sociales y en particular educativas.

Finalmente, el Acompañamiento Pedagógico como política pública muestra algunas bondades y limitaciones que es necesario evaluar para revisar su continuidad a lo largo del tiempo en los diferentes gobiernos en su Plan Nacional de Desarrollo porque, como política pública requiere una asignación presupuestal, además, de la inversión en infraestructura educativa, en nuevos programas sistemáticos de formación y capacitación docente y en términos generales posicionar no solo en los discursos la educación como eje del desarrollo del país.



## Referencias

- Caicedo Obando, L. (2015). Acompañar para formalizar una experiencia pedagógica: acción situada de un externo, con maestros inquietos por el saber. En L. Caicedo et al. (Editores). *Acompañamiento in situ como estrategia de formación docente: en experiencias de inclusión y ruralidad* (17-28). Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP.
- Díaz-Ballen, J. E. (2019) *Políticas curriculares y evaluativas en Educación Primaria y Secundaria en Argentina, Chile y Colombia: estudio de caso comparado*. [Tesis inédita de doctorado]. Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá-Colombia
- García-Carrillo L. S. (2013). La calidad educativa y los resultados de las Pruebas de Estado: una relación controvertida. En. L.S. Niño Zafra (compiladora). *Currículo y evaluación críticos: pedagogía para la autonomía y la democracia*. Universidad Pedagógica Nacional, CIUP.
- García, D. (2012). *Acompañamiento a la práctica pedagógica.*: Editorial Centro Cultural Poveda.
- Fundación Compartir (2014). *Tras la Excelencia Docente*. Fundación Compartir
- Hernández, B. (2014). Algunas consideraciones sobre la formación docente en el sector rural. Universidad de la Salle. *Actualidades Pedagógicas*, (63), 15-38. <https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ap/article/view/2716>
- Hernández Sampieri, R. Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Editorial Mc Graw Interamericana.

- Martínez, H. (2011). Docentes del siglo XXI – Innovar o innovar. En OEI, *La Práctica Pedagógica en los Entornos innovadores de Aprendizaje* (pp.27-31). <http://hmart.cl/home/wp-content/uploads/2012/06/Docentes-del-siglo-XXI-Innovar-o-innovar.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN), (2012). *Formación situada*. [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-16678\\_archivo\\_pdf\\_formacion\\_situada.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-16678_archivo_pdf_formacion_situada.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2015). *Colombia la mejor educada en el 2025. Líneas estratégicas de la política educativa*. [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356137\\_foto\\_portada.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356137_foto_portada.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional. (2017). Orientaciones y retos para el acompañamiento pedagógico. *Cuadernillo de trabajo*. <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/naspublic/orientacionesdia22017.pdf>
- Ministerio de Educación del Perú. (2014). *El acompañamiento pedagógico. Protocolo del Acompañante Pedagógico, del Docente Coordinador/ Acompañante y del formador*. <http://www.minedu.gob.pe/opyc/files/Protocolodelacompanantepedagogico.pdf>
- Moreno, T. (2011). La cultura de la evaluación y la mejora de la escuela. *Perfiles Educativos*, (131). IISUE – UNAM.
- Ovalle, M. C. (2020). La dimensión política de la evaluación de los aprendizajes en la Formación de pregrado de Ciencia Política. *Perspectivas Educativas* (10). Facultad de Educación. Universidad del Tolima.
- Pérez Dávila, F. L. (2018). Políticas educativas en Colombia: en busca de la calidad. *Atualidades Pedagógicas*, (71), 193-213. doi:<https://doi.org/10.19052/ap.4430>

Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” de Colombia 2014-2018. (2014). Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. CEPAL - Naciones Unidas. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-todos-por-un-nuevo-pais-de-colombia-2014-2018>

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Almu-  
dena Editores.



## CAPÍTULO 33

---

# AVALIAÇÃO EXTERNA NO ENSINO FUNDAMENTAL E SEUS EFEITOS NO CONTEXTO ESCOLAR

Viridiana Alves de Lara-Silva

Mary Ângela Teixeira-Brandalise

Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

### Introdução

Este trabalho objetiva apresentar a percepção dos professores em relação aos efeitos das avaliações externas realizadas nos anos iniciais do Ensino Fundamental, do 1º ao 5º ano, em uma cidade situada no estado do Paraná/Brasil. Os dados são oriundos de uma pesquisa de mestrado que investigou as concepções dos professores em relação à avaliação educacional em duas escolas públicas municipais, em particular sobre avaliação das aprendizagens e avaliação externa ou em larga escala.

Com mais de trinta anos de existência, ainda hoje inúmeras críticas são apontadas ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Brasil, dentre elas mencionamos: a maneira como são formuladas as avaliações externas, os objetivos estabelecidos, o design de aplicação das provas, a utilização de índices para elaboração de *ranking* entre escolas e a responsabilização dos resultados atribuída

às escolas e aos professores, crítica que tem provocado efeitos nem sempre positivos nas práticas pedagógicas.

Bauer (2013) explica que no cerne dessa discussão a finalidade é de reforçar o controle e aumentar as regulações, visto que a avaliação em larga escala é utilizada como um meio para responsabilizar as unidades escolares pelo desempenho do aluno, revelado no resultado do SAEB, com certa isenção do governo e de sua responsabilidade quanto ao desempenho dos sistemas de ensino e dos efeitos da qualidade educacional. Sendo assim, “prevalece uma relação unilateral entre as partes envolvidas, recaindo sobre a escola a obrigação de justificar os resultados alcançados à comunidade.” (Schneider y Nardi, 2019, p. 103).

Na função de monitorar as escolas por meio de avaliações externas não há necessidade de publicitação de *ranking*. Para Fernandes (2009), é preciso considerar todas as características evidenciadas na avaliação e, ao mesmo tempo, atribuir responsabilidades a todas as instituições e/ou pessoas que intervêm no processo educativo.

Os resultados das avaliações em larga escala podem gerar sanções ou intervenções nas instituições escolares, desse modo, são considerados fatores relevantes para a tomada de decisão, por isso, alguns setores sociais, especialistas e pesquisadores em políticas educacionais têm realizado tantas críticas à prática vigente de avaliação externa (Afonso, 2012).

A pressão exercida sobre os professores das escolas públicas, municipais e estaduais, para que as metas definidas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR), pelas Secretarias Municipais de Educação e pelo IDEB sejam alcançadas, faz com que escolas desenvolvam práticas de treinamento dos alunos para a realização das provas do

SAEB, o que gera um estreitamento curricular e comprometimento da qualidade dos processos de ensino-aprendizagem.

Outro fator extremamente relevante é a influência exercida pela mídia ao anunciar os resultados dessas avaliações, dando ênfase aos *rankings*, situação que fomenta a competição entre as escolas e sistemas escolares. Fernandes (2009, p. 124) chama a atenção ao fato de que tais *rankings* "podem ter outros efeitos indesejáveis, como o de estigmatizar escolas que eventualmente até poderão estar fazendo um percurso para melhorar, desmoralizando os professores e os demais colaboradores."

A utilização dos resultados obtidos nas avaliações externas pode contribuir para a melhoria das aprendizagens dos estudantes, desde que sejam viabilizadas no contexto escolar análises mais aprofundadas dos resultados emitidos, considerando também os dados obtidos nas avaliações internas (das aprendizagens) realizadas pelos professores em suas respectivas turmas.

Considerando os efeitos das avaliações externas realizadas pelo SAEB nos sistemas estaduais e municipais de ensino brasileiro e a importância da relação entre a avaliação em larga escala e a avaliação das aprendizagens, este texto apresenta as percepções de professores dos anos iniciais sobre as consequências (efeitos) dessas avaliações no contexto escolar.

O texto aqui apresentado, além desta introdução e das considerações finais, está estruturado em três seções: a primeira apresenta um breve panorama das políticas de avaliação externa para a Educação Básica realizadas no Brasil, desde os antecedentes ao SAEB até os dias atuais; a metodologia da pesquisa é descrita na segunda seção; e a análise dos dados produzidos na pesquisa integra a terceira seção.

## **Políticas de avaliação externa na educação básica Brasileira**

A discussão sobre as avaliações escolares, seus critérios e instrumentos marcou os anos de 1960, sob a influência de Bloom e a taxonomia de objetivos. Preocupados com o rendimento escolar dos alunos, educadores brasileiros, em 1970, buscaram coletar dados sobre aspectos socioeconômicos, relações escolares, conhecimento em leitura e ciências, por meio do Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica Latino-americana (ECIEL), segundo Gatti (2013).

Naquela década, aqui no Brasil, havia um índice de baixa qualidade no Ensino Fundamental, em razão da ampliação acelerada do sistema de ensino, voltada à democratização da educação e da sociedade, o que justificou, à época, a necessidade de coletar informações sobre o rendimento escolar dos alunos por meio de instrumentos que pudessem medir (mais que avaliar) tais informações, o que levou à aplicação de testes a fim de verificar as habilidades de leitura, escrita e matemática.

Na década de 1980, a organização dos instrumentos avaliativos foi impulsionada no contexto nacional, com o intuito de informar a política e a gestão do rendimento dos alunos, resultando na aplicação de testes em larga escala em vários contextos do país (Freitas, 2013).

A realização do projeto intitulado Edurural – Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste, desenvolvido pela Fundação Cearense de Pesquisa (FCP), Fundação Carlos Chagas (FCC) e a Universidade Federal do Ceará (UFC) pode ser apontado como um marco durante a década dos anos de 1980. As avaliações nas áreas de Português e Matemática foram realizadas por



amostragem de exercícios, trabalhos realizados nas escolas e provas, com alunos da 2ª e 4ª séries do Ensino Fundamental, nos estados do Ceará, Piauí e Pernambuco, abrangendo 603 escolas no período de 1981 a 1985. Também foram coletados e analisados dados referentes às condições das escolas, perfil dos professores, informações referentes aos alunos e suas respectivas famílias, com o objetivo de avaliar o desenvolvimento do aluno a cada biênio, as quais foram analisadas qualitativamente pela FCC.

Em 1988, houve um projeto apresentado ao Ministério da Educação com a intenção de criar o Sistema de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau (SAEP), cuja aplicação ocorreu nos estados do Paraná e do Rio Grande do Norte. O êxito desse projeto resultou na implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), aplicado pela primeira vez em 1990 em âmbito nacional, para alunos de 1º, 3º, 5º e 7º anos.

O novo sistema de avaliação implantado à época, o SAEB, inicialmente de caráter amostral, ocorria de forma bienal "para acompanhar a evolução da qualidade da educação e analisar fatores contextuais relacionados com o desempenho escolar, visando subsidiar os formuladores e executores das políticas educacionais" (Bonamino, 2013, p. 28), envolvendo escolas municipais e estaduais.

Em virtude da necessidade do aprimoramento dos instrumentos e das diferenças dos conteúdos dos currículos nos estados brasileiros é que a partir de 1995, o SAEB passou a ser aplicado aos alunos da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio. Naquela edição foi adotada a Teoria da Resposta ao Item (TRI), a qual "permite colocar os itens dos testes e os alunos em uma mesma escala, o que possibilita a comparação dos resultados dos alunos entre as diferentes

séries e áreas do conhecimento, em diferentes edições do SAEB" (Bonamino, 2013, p. 28).

Os dados coletados pela TRI podem ser comparados ao longo do tempo, permitindo acompanhar o desempenho dos alunos, das escolas e dos sistemas educacionais em sua totalidade. Na mesma edição, questionários foram aplicados aos alunos para realização de um levantamento de suas características socioculturais e hábitos de estudo.

Professores de Língua Portuguesa, de Matemática e os diretores de escolas também responderam ao questionário, para que se pudesse verificar o estilo de gestão desenvolvido, bem como o nível socioeconômico, dados da formação profissional e prática pedagógica daqueles profissionais. As Matrizes Curriculares de Referência foram elaboradas em 1997, servindo de base para a composição dos itens da avaliação. No documento que apresentou os resultados dessa avaliação, também publicado em 1997, é possível encontrar orientações e uma escala de proficiência para as disciplinas avaliadas, Português e Matemática.

Em dezembro de 1996 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9.394/96 (Brasil, 1996) que prevê, em seu artigo 9º, inciso V, que é de responsabilidade da União a coleta, a análise e a disseminação de informações sobre educação, seguido do inciso VII, que propõe à União instituir um processo de avaliação, para estabelecer prioridades na melhoria da qualidade do ensino.

É com base nesses incisos que, a partir daquele mesmo ano, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) assume a responsabilidade pela realização de atividades voltadas para a avaliação da educação. Horta Neto (2007), ao descrever as novas atribuições do instituto, voltadas ao

Ensino Fundamental, destaca as seguintes atribuições: a) organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais; b) planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional; c) apoiar Estados e Municípios no desenvolvimento de projetos de avaliação educacional; d) desenvolver e implementar sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais; e) subsidiar a formulação de políticas mediante recomendações decorrentes da avaliação da Educação Básica; f) definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames; g) promover a disseminação de informações sobre avaliação da Educação Básica; e h) articular-se com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional.

A quinta edição do SAEB ocorreu em 1999, ampliando o número de escolas participantes, ainda em um plano amostral, sendo caracterizada como uma avaliação diagnóstica voltada ao acompanhamento da qualidade da Educação Básica. É importante esclarecer que as avaliações denominadas amostrais apresentam condições limitadas para “influir na vida das escolas, não só porque as unidades escolares não se reconhecem nos resultados obtidos, mas, principalmente porque não fornecem medidas adequadas para estudos dos fatores escolares que influenciam o desempenho dos alunos.” (Bonamino, 2013, p. 29).

Reconhecendo alguns entraves nas avaliações do SAEB, o Inep cria, no ano de 2005, a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), também denominada Prova Brasil, por meio da Portaria n. 931, de 21 de março do ano de 2005 (Brasil, 2005), que instituiu, entre seus objetivos: a) avaliar a qualidade nas instituições

escolares, emitindo resultados; b) desenvolver uma cultura avaliativa, para impulsionar a melhoria da qualidade e equidade da educação brasileira, bem como controles sociais de seus resultados; c) reduzir as desigualdades e promover a democratização da gestão do ensino público, em conformidade com as metas e políticas estabelecidas; d) emitir informações sistemáticas sobre as unidades escolares.

De caráter censitário, a partir de 2005, a Prova Brasil passou a ser aplicada a cada dois anos para alunos do 5º ano do Ensino Fundamental, das escolas públicas situadas no contexto urbano. Inicialmente, a prova era aplicada em escolas que atendiam mais de 30 alunos na turma avaliada, contudo esse requisito foi alterado em 2007, passando a exigir o mínimo de 20 matriculados por ano/série que seria avaliada. A alteração possibilitou a inclusão de um número relevante de municípios que não puderam participar da primeira edição (Bonamino, 2013). As escolas rurais passaram a integrar o processo avaliativo a partir da terceira edição, realizada em 2009.

Ainda no ano de 2007, nova característica é agregada à realização da Prova Brasil, e a partir dessa edição os resultados passaram a compor o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que "pretende ser o termômetro da qualidade da educação básica em todos os estados, municípios e escolas no Brasil" (Horta, 2007; Brasil, 2009, p. 4).

Horta Neto (2007) explica que a partir da criação do IDEB, o Governo Federal poderia identificar as escolas com baixo rendimento, monitorando o desempenho dos alunos, além de direcionar recursos financeiros para as instituições. Visto como um indicador muito útil, à época, metas foram estipuladas para que o Brasil atingisse o patamar de valor 6,0, na escala de 0 a 10, na segunda década deste século XXI.

O IDEB, segundo Bonamino (2013), é composto por dois itens, o primeiro é o desempenho das escolas na Prova Brasil e o segundo é o fluxo escolar, ou seja, o número de ano(s) que o aluno leva para completar uma série, portanto, considera-se o número de aprovação. Freitas (2013) corrobora, ao destacar que a composição do IDEB tornou-se uma ferramenta da política educacional brasileira, na perspectiva da racionalidade econômica e gerencial, que se impôs com as transformações sociais das últimas décadas, sendo também utilizado como critério para receber assistência e recursos financeiros do Governo Federal.

Ao acompanhar os resultados e metas do progresso das escolas, o Inep criou em 2008 a Provinha Brasil, com o objetivo de verificar o nível de alfabetização dos alunos das escolas públicas após um ano de escolarização, sendo aplicado em dois momentos, no início e ao término do ano letivo. Os resultados obtidos nessas avaliações evidenciavam o nível de alfabetização dos alunos, portanto, quando identificadas dificuldades em leitura e escrita intervenções podem ser realizadas.

Em 2018 foi promulgado o Decreto n. 9.432, de 29 de junho de 2018, que regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. De acordo com o documento, não se aplicará mais a avaliação intitulada Prova Brasil e Provinha Brasil, e os alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental passaram a ser avaliados anualmente, por meio do "novo" Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), definido como "um conjunto de instrumentos que permite a produção e a disseminação de evidências, estatísticas, avaliações e estudos a respeito da qualidade das etapas que compõem a educação básica" (Decreto n. 9.432, 2018).

Ressalta-se que a proposição do SAEB, a partir de 2018, é de que avaliações sejam aplicadas anualmente, de forma censitária, em turmas do 1º ao 5º ano, para verificar o domínio das competências e habilidades, expressas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). De acordo com a Portaria n. 458, de 5 de maio de 2020, publicada no Diário Oficial n. 85, em 6 de maio de 2020, serão aplicados questionários para avaliar diferentes dimensões referentes à qualidade educacional. O art. 9º da referida portaria indica que os resultados do SAEB poderão permitir:

I - a produção de indicadores educacionais para o Brasil, suas regiões, unidades da federação, municípios e instituições escolares;

II - o monitoramento e a avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade da aplicação dos recursos públicos alocados aos programas e projetos da educação básica;

III - a disponibilidade de informações relevantes para subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas;

IV - a implementação gradual de aperfeiçoamentos e inovações nos processos de avaliação e exames, mantendo a comparabilidade entre as distintas pesquisas e a manutenção de séries históricas;

V - a difusão, com transparência e de fácil acesso, para toda a sociedade, de diagnósticos e pesquisas sobre o sistema de educação básica, em níveis de desagregação distintos, até a instituição escolar, comparáveis em nível nacional;

VI - sua utilização como mecanismo único, alternativo ou complementar para acesso à educação superior, especialmente a ofertada pelas instituições federais de educação superior;

VII - a avaliação anual da educação básica, abrangendo, quando couber, todas as áreas de formação em todos os anos letivos;

VIII - a realização de devolutivas pedagógicas tempestivas; e

IX - o acesso a programas governamentais de financiamento ou apoio ao estudante da educação superior.

Cabe aqui destacar que esses resultados somente possibilitarão tais ações e mudanças, seja no interior da escola ou na análise de políticas educacionais, se analisadas com seriedade pelos envolvidos no processo avaliativo, em suas dimensões meso, macro e micro do contexto educativo, ou seja, nos sistemas educacionais, nas escolas e nas salas de aula.

A divulgação dos resultados, também de responsabilidade do Inep, ocorre por meio de um boletim enviado às escolas e, também, por meio eletrônico, fato este que acaba por gerar e motivar a competitividade entre instituições escolares por meio de *rankings*, no entanto, o que se almeja com a aplicação dessa avaliação em larga escala e a divulgação dos resultados é proporcionar uma devolutiva para as escolas, de modo que os professores possam analisar os resultados, verificando o desempenho dos estudantes.

Ao discutir sobre as características e pressupostos da avaliação, na Educação Básica, Freitas (2013) apresenta críticas quanto a três aspectos: a padronização, a avaliação externa e a centralidade. Para o autor, a avaliação externa apresenta limitações, uma vez que tem como um de seus pressupostos oferecer dados confiáveis sobre o rendimento dos alunos, para controle do Governo Federal. No entanto, “a despeito do rigor na elaboração dos instrumentos, dos cuidados no processo de coleta, tratamento e interpretação dos

dados, a avaliação externa pode oferecer informações deturpadas" (Freitas, 2013, p. 54).

A centralização das informações, que é gerada rapidamente por meio de recursos tecnológicos, atende ao critério da eficiência que, junto à racionalidade, privilegia os aspectos econômicos dos processos sociais, além de fornecer dados estatísticos e diagnósticos, necessários à formulação de políticas educacionais (Freitas, 2013).

A padronização de qualidade consiste em um posicionamento político que projete uma situação desejada. Como exemplo desse padrão de qualidade, temos o IDEB, que abrange o desempenho dos estudantes e a progressão regular de escolarização, embora "do ponto de vista da política pública nacional, a ideia central do SAEB e do sistema de metas é obter um maior comprometimento das redes e escolas com objetivo de melhorar os indicadores educacionais de fluxo e desempenho" (Bonamino, 2013, p. 29).

Para Gatti (2013, p.34), "tanto o indicador, quanto as avaliações, se tornaram, o carro-chefe das ações políticas de educação, muito especialmente em nível federal", sem gerar grandes alterações para melhorar a qualidade do ensino em nível estadual e federal.

Em consonância ao exposto, outros argumentos contrários à realização das avaliações externas são apresentados por Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), dentre eles: a) a responsabilização atribuída aos professores; b) a interferência na autonomia docente; c) a desconsideração dos fatores externos que podem influenciar no desempenhos dos alunos; d) o afunilamento curricular, ensinando aos alunos somente os conteúdos que serão cobrados nas avaliações; e) tais avaliações não abrangem todas as disciplinas; f) a produção de premiação das melhores escolas; g) a pressão para melhoria dos resultados na busca de melhores resultados.



Considerando a necessidade de melhoria da qualidade do ensino brasileiro é que Bauer et al. (2015) alertam para a necessidade de diálogo entre as avaliações externas e avaliação das aprendizagens, propostas em políticas educacionais que de fato favoreçam esse diálogo. Os autores apresentam os seguintes aspectos favoráveis das avaliações em larga escala: a) a definição de padrões e expectativas para o aprendizado dos alunos, orientando o trabalho nas escolas; b) a utilização dos resultados da avaliação para apoiar a tomada de decisão no interior da escola; c) os resultados fornecem informações sobre a qualidade do ensino para a comunidade escolar; d) os professores e alunos têm a oportunidade de melhorar seu desempenho; e) os professores e as escolas manterem-se responsáveis pelo aprendizado do aluno.

Embora não seja uma tarefa fácil, o diálogo entre a avaliação das aprendizagens e a avaliação externa, é necessário e possível de acontecer, pode contribuir com inúmeros benefícios para a escola e seus alunos. Souza (2013) afirma que a avaliação tem o intuito de "prover informações básicas e orientações a dirigentes, professores, comunidade escolar e, deve estar sempre voltada para a aprendizagem. Assim, não só o professor, mas também os alunos, podem tomar conhecimento das suas carências a partir da prática avaliativa" (p. 101).

Considerar a integração entre a avaliação externa e a avaliação das aprendizagens não é algo simples, no entanto, o que se espera é que a avaliação seja possibilitadora de melhoria da qualidade educacional, prioritariamente dos processos de ensino-aprendizagem. Contudo, é preciso compreender as funções de cada uma delas no contexto das políticas avaliativas estabelecidas, tanto

em nível macro, dos sistemas educacionais, quanto em níveis meso e micro, das escolas e salas de aula, respectivamente.

Embora os documentos oficiais (Brasil, 2005; 2018; 2020) apontem que o intuito da avaliação externa é a melhoria da qualidade de ensino, não há orientações claras e efetivas de como alcançar a qualidade estimada, fator que acarreta críticas ao sistema de avaliação em larga escala, por desconsiderarem “as eventuais contribuições que podem originar das medidas educacionais em larga escala” (Bauer et al. 2015, p. 1369), deixando perceptível quão complexo é o processo avaliativo e a integração entre os resultados da avaliação externa e o trabalho pedagógico.

## **Metodologia**

Para investigar os efeitos das avaliações externas nos anos iniciais, 1º ao 5º ano, do Ensino Fundamental, elegeu-se a pesquisa qualitativa, por permitir a análise de casos concretos em situações específicas, partindo das expressões dos sujeitos inseridos neste contexto (Flick, 2004).

O instrumento utilizado para coleta de dados foi a entrevista semiestruturada, com docentes de duas escolas públicas municipais. Ao todo, dez professores foram entrevistados. Para analisar os dados coletados utilizamos a metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), proposta por Lefèvre e Lefèvre (2000; 2005a; 2005b). Tal metodologia propõe reunir os depoimentos dos respondentes a partir de suas similaridades, representando, dessa forma, o pensamento coletivo em um único discurso. Os autores Lefèvre e Lefèvre (2005b) explicam:

Em termos metodológicos, o pensamento coletivo está mais validamente presente no indivíduo que no grupo, uma vez que o pensamento coletivo é a presença, internalizada no pensar de cada um dos membros da coletividade, de esquemas sociocognitivos ou de pensamento socialmente compartilhado. Para obter o pensamento coletivo, é preciso, então, convocar os indivíduos, um a um, o universo ou uma outra amostra representativa de uma coletividade, para que cada indivíduo possa expor seu pensamento social internalizado, livre da expressão psicossocial do grupo, e para que o conjunto dessas individualidades opinantes possa representar, sociológica e estatisticamente, uma coletividade (p. 20).

A metodologia do DSC, segundo Lefèvre e Lefèvre (2005b), é formada pelas figuras metodológicas: expressões-chave e ideias centrais. Os autores explicam que as expressões-chave (ECH) são transcrições que revelam a essência do depoimento, ou seja, mostra o conteúdo de determinados trechos de forma descritiva. A ECH é vista como matéria-prima, marcando a presença do pensamento coletivo no depoimento. A ideia central (IC) revela, de maneira resumida, o sentido de cada discurso, descrevendo de maneira direta as revelações indiretas; as ECHs dos temas discutidos.

Os DSCs são formados pela reunião de expressões-chave identificadas nos depoimentos, cujas ICs têm sentido semelhante e a função de perceber e distinguir opiniões expressas nas entrevistas. No discurso do sujeito coletivo, pode-se compreender o pensamento coletivo como um conjunto de discursos individuais ou até mesmo de representações sociais. Segundo Lefèvre e Lefèvre (2000, p. 20):

Para a elaboração do DSC parte-se dos discursos em um estado bruto que são submetidos a um trabalho analítico inicial de decomposição que consiste, basicamente, na seleção das principais ancoragens e/ou ideias centrais presentes em cada um dos discursos individuais

e em todos eles reunidos, e que termina sob uma forma sintética, onde se busca a reconstituição discursiva da representação social.

Os autores complementam que “[...] o DSC é uma estratégia metodológica que, utilizando uma estratégia discursiva, visa tornar mais clara uma dada representação social, bem como o conjunto das representações que conforma um dado imaginário” (Lefèvre y Lefèvre, 2005a, p. 19).

Os dados coletados nas dez entrevistas realizadas foram transcritos e analisados segundo a metodologia do DSC. Após a transcrição das entrevistas, os depoimentos dos professores foram lidos, organizados e analisados considerando-se as similaridades e a identificação em cada uma das respostas das expressões-chave (EHC), as quais originaram as ideias centrais (ICs) ou categorias de análise. Portanto, cada categoria está formada pelo agrupamento das respostas com as mesmas ICs.

## **Resultados e discussão**

A construção dos DSCs foi direcionada para a elaboração de discursos diferentes com unidades de sentido diversificadas sobre os efeitos da avaliação externa nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Perguntamos aos professores: “Você acha que os resultados da Prova Brasil e os do IDEB contribuem para a melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos? E do ensino? E das práticas pedagógicas dos professores?” Dos depoimentos dos entrevistados, foi possível encontrar 12 ICs, destas 42% assinalam que a Prova Brasil e o IDEB não contribuem, porque a realidade dos processos de ensino-aprendizagem das escolas não é considerada na elaboração desta

avaliação, e 58% apontam que não contribuem, porque os resultados não refletem a realidade do trabalho na escola. A partir das ICs foi possível construir dois DSCs, apresentados na sequência:

DSC 1 – Não contribui porque a realidade dos processos de ensino- aprendizagem das escolas não é considerada na elaboração da prova

Não, eu acho assim, que as provas vêm em desencontro ao que você trabalha, a tua matriz, os conteúdos que você trabalha no dia a dia, por exemplo: cai conteúdos no começo do ano que você vai trabalhar no final, às vezes. Então, assim, eu penso que não está de acordo com a realidade dos alunos. Às vezes vem com uma linguagem, assim, para que eles venham a entender, então eu discordo desse tipo de avaliação, eu acho que é uma coisa para se rever, pode contribuir? Pode, mas se for aplicado de uma forma diferente, se for, eu acho que precisa ver porque se discute muito no currículo que você venha a agir de acordo com a realidade dos seus alunos, e essas avaliações não são assim, penso eu. Eu acredito que não, porque ele vem assim num modo geral eles fazem lá e tal, daí a gente até nem vai atrás nem vê, sempre vem, a gente sabe que tem o resultado final a diretora sabe, todo mundo sabe, mas a gente não se baseia muito por ele. Se a turma foi, se a nota do IDEB está baixa, mas o que aconteceu, os alunos que não sabem nada, as vezes é falta de professor, falta de aluno, tudo isso que acontece também. Para avaliar enquanto aprendizagem eu acho que não é um critério muito válido não. É simplesmente feito avaliação, daí acho que ficam discutindo lá as cabeças pensantes, ficam discutindo esses resultados e discutindo o que fazer para melhorar a educação, [...] Só chega assim, que foi que a escola “ah, esta escola está ótima, porque ela tirou uma nota boa no IDEB, esta escola não está” e mais nada. Não existe o *feedback* da avaliação, pelo menos eu nunca, eu nunca tive esse *feedback* das avaliações que é feita pelo MEC, não tive *feedback* nenhum.

Fica muito evidente no DSC1 que tais avaliações realizadas, externas à escola, “vem asseverando ainda mais as consequências nefastas das políticas neoliberais no âmbito educacional com fins de *accountability*” (Peluchen, 2020, p. 32), enfatizando uma culpabilização das escolas e professores nos baixos resultados obtidos, sem considerar os processos de ensino-aprendizagem nas singularidades de cada escola e contexto educativo.

Embora os documentos oficiais apontem para uma prova com caráter diagnóstico, o DSC1 evidencia que tal função não é considerada e desenvolvida no interior da escola, pois os resultados divulgados não passam por um questionamento mais sério (Bonamino, 2013).

As políticas de avaliação externa têm assumido maior centralidade, explica Afonso (2009), com destaque para *accountability*, que na acepção do autor é resultante da interação de três dimensões essenciais: avaliação, prestação de contas e responsabilização. A associação entre mecanismos de *accountability* e avaliação externa é uma das exigências contemporâneas, que segundo Schneider e Nardi (2019, p. 19) “põe à mostra o fato de a *accountability* estar na base das políticas atuais de avaliação externa e, portanto, constituirão peça marcante do processo de expansão e fortalecimento dos sistemas nacionais e internacionais de avaliação”.

As avaliações externas podem contribuir para avanços na qualidade do ensino, desde que os envolvidos, de forma coletiva, façam uma análise pedagógica dos resultados da avaliação externa e das avaliações internas, com o propósito de melhoria da qualidade da educação ofertada. Nessa perspectiva, a escola poderá avançar para uma qualidade social, não somente voltada para o alcance de índices e resultados, mas também para o desenvolvimento das aprendizagens dos alunos.

Fernandes (2009) corrobora, ao afirmar que muitas críticas têm surgido em relação à realização destes exames, pois eles avaliam amostras de escolas e componentes curriculares reduzidos, que não possibilitam avaliar de fato as aprendizagens dos alunos e acabam por ter um efeito nefasto sobre o desenvolvimento curricular.

Do ponto de vista de Luckesi (2011, p. 171), “a avaliação pode proporcionar ao gestor de uma ação ou de uma instituição bases consistentes para as suas decisões e o seu agir”, ou seja, se os resultados das avaliações em larga escala podem ser analisados e utilizados juntamente com os resultados das avaliações das aprendizagens, realizadas pelos professores. Assim, há oportunidade de se identificar as potencialidades e as fragilidades nos processos de ensino-aprendizagem. O professor, considerando tais análises, pode reformular seu planejamento docente, traçando estratégias/metapas para a melhoria da qualidade do ensino.

DSC 2 – Não contribui porque os resultados não refletem a realidade do trabalho na escola:

Não, nós percebemos que os resultados não são reais. Eu acho uma questão bem complicada, no meu ponto de vista não auxilia, porque a gente como professor sabe que (os resultados) são alterados, que é, como que eu posso dizer, é mascarado. Muito mascarado, isso a gente sabe. Na minha opinião são só resultados ilustrativos, porque o IDEB para começar leva em conta a quantidade de faltas, a taxa de reprovação, o que são coisas também mascaradas. Eu acredito que os resultados da Prova Brasil, e outros tipos de avaliação feitas, até mesmo na nossa instituição, é apenas uma forma para eles saberem como que o geral está, mas não é correto. Não é um verdadeiro resultado mesmo. Não, acho que não, porque eu observo que as avaliações feitas pela rede são uma enganação, nunca vi igual e estou para ver. As avaliações servem mais para avaliar as professoras do que os próprios alunos.

Os DSCs apresentados evidenciam que para os professores a aplicação e o resultado dos testes padronizados não contribuem e nem influenciam na reflexão ou na análise do desenvolvimento do aluno, porque, segundo eles, não é considerado o processo de aprendizagem vivenciado pelo aluno na escola, apenas o resultado final da prova é considerado nessa avaliação, em razão da forte influência estatal da utilização destes resultados com fins de *accountability* (Peluchen, 2020).

Nessa perspectiva, Afonso (2012) ressalta que embora algumas décadas já tenham se passado, os conceitos relacionados à *accountability* não se alteraram, a avaliação externa continua baseada em testes estandardizados, publicação de resultados que geram *ranking* e a responsabilização de escolas e professores integrados aos resultados.

Geralmente, os resultados da avaliação em larga escala são publicados e disponibilizados, porém poucas reflexões e discussões ocorrem no interior da escola no sentido de analisá-los, de propor ações de melhoria no trabalho docente de fomentar mudanças nas práticas pedagógicas das instituições escolares.

A avaliação externa, do sistema educacional brasileiro e das escolas, é uma política de avaliação em larga escala implantada no meio educacional, com o propósito de melhorar a qualidade dos processos de ensino-aprendizagem no Ensino Fundamental. Porém, o propósito dessa modalidade avaliativa é pouco compreendido pelos professores, uma vez que está voltada à avaliação dos sistemas de educação e das escolas, a partir dos resultados da avaliação do rendimento dos estudantes.

Ao tomar ciência do desempenho dos alunos nas áreas avaliadas pelo SAEB, o professor poderá associá-los aos resultados



das avaliações das aprendizagens que realiza e reorientar seu planejamento de ensino. Souza (2013) sinaliza que “a avaliação sempre demanda uma nítida concepção dos resultados esperados e esta definição serve para orientar os esforços do professor. Enfim, as avaliações externas devem ser instrumentos de trabalho na sala de aula” (p. 101), enquanto meio de reflexão e aperfeiçoamento dos processos de ensino-avaliação-aprendizagem, não como técnicas de treinamento para a obtenção de resultados mascarados.

Nessa perspectiva, podemos concluir que as avaliações externas podem contribuir para um melhor desenvolvimento do trabalho escolar quando compreendidas e associadas à prática pedagógica.

## Considerações finais

A discussão sobre a percepção dos professores em relação aos efeitos das avaliações externas realizadas nos anos iniciais do Ensino Fundamental, contempladas neste texto, trouxeram um breve panorama do contexto histórico do SAEB, enquanto política de avaliação da Educação Básica brasileira. Para analisar o rendimento escolar dos alunos, tais resultados passaram a compor o IDEB, tendo muito forte a presença de uma *accountability* enquanto política de responsabilização da escola e dos professores.

Ao longo de mais de trinta anos de aplicação de avaliações externas no Brasil, as críticas permanecem, pela sua centralização e padronização; pelas formas como os resultados são publicados, gerando *rankings* das escolas; pela responsabilização aos professores e as escolas; e pelas (im)possibilidades de subsidiar a formulação de políticas educacionais.

O que se questiona é a utilização dos resultados das avaliações, sendo necessário compreender as funções, as perspectivas teóricas, as consequências e efeitos, por parte dos envolvidos, afinal, o que se constatou nesta pesquisa é que são poucos os efeitos positivos dessas avaliações, pois, por vezes, os resultados não são compreendidos, analisados e discutidos pela equipe gestora e professores, para que possam subsidiar modificações nos planejamentos e, por consequência, na prática pedagógica dos professores e na aprendizagem dos alunos, promovendo melhorias na qualidade desses processos.

Para que haja efeitos positivos, consideramos que é necessário que além de compreender as funções da avaliação externa e da avaliação das aprendizagens, uma análise coletiva pautada em reflexões e ações dos processos de ensino-avaliação-aprendizagem seja realizada, para o fortalecimento da construção da qualidade educacional em uma perspectiva mais crítica e emancipatória.

## Referências

- Afonso, A. J. (2009). Políticas avaliativas e accountability em educação — subsídios para um debate ibero-americano. *Revista de Ciências da Educação*, 9, 5770.
- Afonso, A. J. (2012). Para uma conceitualização alternativa de *accountability*. *Educação e Sociedade*, 33(119), 471-484. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>
- Bauer, A.; Alavarse, O.; M. y Oliveira, R. P. (2015). Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. *Educação e Pesquisa*, (1), 1367-1382. <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508144607>

- Bauer, A. (2013). Sistematizando o debate: imites, desafios e possibilidades das avaliações de sistemas educacionais. En A. Bauer, y B. A. Gatti. (Org.), *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos* (pp.177-191).: Insular.
- Bonamino, A. M. C. (2013). Avaliação Educacional no Brasil 25 anos depois: onde estamos? Em A. Bauer, y B. A. Gatti. (Org.), *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: Implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores* (pp.14-25). Insular.
- Decreto-lei nº 9.432/18, (29 de junho 2018). *Diário Oficial da União*. Ministério da Educação.
- Fernandes, D. (2009). *Avaliar para aprender: fundamentos, práticas e políticas*. Unesp.
- Flick, U. (2004). *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. Sandra Netz; Bookman.
- Freitas, D. N. T. (2013). Avaliação da Educação Básica no Brasil: características e pressupostos. En A. Bauer, B. A. Gatti, y M. R. Tavares. *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos* (pp. 42-57). Insular.
- Gatti, B. A. (2013). Possibilidades e Fundamentos da Avaliação em Larga Escala: primórdios e perspectivas contemporâneas. In: A.Bauer; B.A. Gatti y M.R. Tavares. *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos* (pp.29-41). Insular
- Horta J. L., Nt. (2007). Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. *Revista Iberoamerica de Educación*, 42(5), 1-14. <https://doi.org/10.35362/rie4252398>

- Lefèvre, F. y Lefèvre, A. M. C. (2000). Os novos instrumentos no contexto da pesquisa qualitativa. In: F. Lefèvre; A.M. C. Lefèvre y J. J. V. Teixeira. *O Discurso do Sujeito Coletivo: uma abordagem metodológica em pesquisa qualitativa*. Educus.
- Lefèvre, F. y Lefèvre, A. M. C. (2005a). *O discurso do sujeito coletivo: um novo enfoque em pesquisa qualitativa.*: Educus.
- Lefèvre, F. y Lefèvre, A. M. C. (2005b). *Depoimentos e discursos: uma proposta de análise em pesquisa social*. Liber Livro.
- Lei Nº 9.394 (20 de dezembro 1996). Presidência da República.
- Luckesi, C. C. (2011). *Avaliação da aprendizagem: componente do ato pedagógico*. Cortez.
- Ministério da Educação do Brasil (2009). *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: SAEB: Ensino médio: matrizes de referências, tópicos e descritores*. Ministério da Educação.
- Peluchen, V. R. (2020). Accountability e avaliação educacional. Em: M. A. T. Brandalise. *Avaliação educacional: interfaces de conceitos, termos e perspectivas* (pp.29-36). Ed. UEPG.
- Portaria n. 931 (21 de março de 2005). *Diário Oficial da União*. Ministério da Educação.
- Portaria MEC nº 458, de (5 de maio 2020). *Diário Oficial da União*. Ministério da Educação.
- Schneider, M. P. y Nardi, E. L. (2019). *Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização*. Editora Unijuí.

Souza, M. A. (2013). O Uso dos Resultados da Avaliação Externa da Escola: relação entre os resultados da avaliação externa e a avaliação interna dos alunos. En A. Bauer; B. A. Gatti y M. R. Tavares. *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos* (pp.100-106). Insular.



## CONSIDERACIONES FINALES

El I Seminario Internacional de Políticas de Evaluación Educativa y *Accountability* en Países de América Latina, organizado desde la gestión del Grupo de Estudio y Pesquisa en Políticas de Evaluación Educativa y *Accountability* en Países de América Latina (GEEPAYA), surgió como respuesta a la necesidad creciente de generar espacios de discusión y validación del conocimiento científico en temas de significativa pertinencia como el mejoramiento de la calidad educativa, el aseguramiento del aprendizaje y las políticas educativas que orientan los procesos de gestión, evaluación y rendición de cuentas.

Las políticas públicas en materia educativa representaron el eje central de discusión en el Seminario, por cuanto se ha venido evidenciando una permanente preocupación por parte de las diferentes entidades gubernamentales, con relación al impacto que su formulación, implementación y evaluación ha tenido sobre el desarrollo humano y social de personas y organizaciones. El mencionado evento permitió analizar las políticas públicas para la evaluación de la educación básica en América Latina desde sus referentes normativos y principales impactos socioeducativos en el contexto de tendencias emergentes de *accountability* a nivel mundial.

Igualmente se abordaron los principales modelos de rendición de cuentas en atención al impacto educativo para el fortalecimiento del desempeño académico estudiantil y el aseguramiento del aprendizaje desde una perspectiva crítica. Todo ello conllevó a reflexionar en torno a la participación de los actores educativos en los procesos de *accountability* que como parte de las políticas públicas

han definido los diferentes gobiernos en América Latina en relación con sus alcances y limitaciones.

Como producto del precitado Seminario se organizó la presente obra, de la cual se enuncian a continuación las principales ideas conclusivas:

- El tema de la política educativa sobre evaluación educacional y *accountability*, representa un espacio de conocimiento de grandes implicaciones por las múltiples variables teóricas y empíricas que dinamizan su estudio.
- El *accountability* como estrategia política se dinamiza en tres planos: macropolítica – mesopolítica – micropolítica.
- En el ámbito relacional entre *accountability* y evaluación educacional resulta clave la identificación de dispositivos que median los sistemas de calidad educativa, tal es el caso de las pruebas estandarizadas.
- En la mayor parte de los países de América Latina, se ha trascendido de una *accountability* de mercado a una *accountability* performativa. En este escenario la evaluación pasa a representar una variable potencial de alta motricidad que determina la toma de decisiones y la gestión escolar.
- Emergen dilemas conceptuales, epistemológicos, metodológicos e instrumentales, en torno a la relación entre la estandarización y la concepción de una “cultura homogénea”; esta postura es opuesta a la diversidad propia de las diferentes culturas (varias subculturas) expandidas a lo largo y ancho de los países de América Latina.



- El aseguramiento de la calidad educativa y sus variables implicadas se analizó a la luz de la relación entre los siguientes constructos: privatización- examinación – rendición de cuentas – estandarización. Desde una concepción generalizada, el derecho a la educación de calidad se define asociado a la visión del libre mercado (padres – clientes),
- En el estudio de las políticas públicas y su incidencia en los procesos de evaluación educacional y *accountability*, resulta clave el estudio de categorías como el discurso y la narrativa. Se asumen como formas de legitimar, ordenar, evidenciar líneas de fuerza dentro de un orden sociopolítico preestablecido.
- Se asume el concepto de *accountability* desde un nuevo *management* público donde el docente tiene la mayor responsabilidad del proceso (responsabilización docente).
- Se asume la *accountability* desde una lógica instrumental como dispositivo de control.
- Se hace necesario profundizar en investigaciones orientadas a resignificar la política educativa, desde el fortalecimiento de su concepción como enfoque de derechos y donde se articule una visión integradora que conlleve al abordaje interdisciplinario de categorías como la evaluación educacional y el *accountability*
- En el ámbito de la formulación y operacionalización de políticas públicas en educación, la intervención de los actores sociales resulta prioritaria, por cuanto sus relaciones posibilitan espacios de participación ciudadana, proceso

clave de orden democrático que propende a una educación más justa, equitativa y transparente.

En las últimas tres décadas se han venido generando una serie de reformas y ajustes en el ámbito de la educación y de la pedagogía. Particularmente, se evidencia en las políticas públicas educativas una asociación con unos determinantes de las acciones de los Estados en relación con los procesos socioeducativos. En consecuencia, se resaltan unos determinantes en el contexto internacional, regional y nacional en los países de América Latina.

De tal modo, que la transición hacia el Estado neoliberal ha traído consigo una racionalidad técnica e instrumental en relación con el logro de la calidad de la educación. En este sentido, los nuevos discursos que amparan la evaluación de la calidad se nutren de determinantes como la Nueva Gestión Pública; la evaluación de medición y como vía para implementar la *accountability* escolar, entre otros. En resumidas cuentas, se asiste a la instalación de dispositivos de control y de rendición de cuentas, siendo estas las herramientas del Estado Evaluador.

Estos asuntos y otros de relevancia para la práctica educativa, han sido insumos de discusión y de reflexión crítica en el presente libro que se titula, *Políticas de evaluación educativa y accountability: experiencias en países de América Latina*, siendo este trabajo el resultado de un grupo de investigadores de instituciones de educación superior de Brasil, Chile, Colombia y México, quienes forman parte del *Grupo de Estudios e Investigaciones en Políticas Educativas en Evaluación de la Educación y Accountability en Países de América Latina* (GEPPAYA).

Para superar esta situación orquestada desde intereses internacionales en comunión con algunos sectores sociales y de los

mismos gobiernos de turno de la región es necesario profundizar la reflexión crítica y propositiva de los efectos y consecuencias de las políticas de *accountability* escolar y optar por un gran pacto social, construido desde los actores educativos en beneficio de una educación pública, de calidad y gratuita para todos los y las ciudadanos que hacen parte de los procesos de formación en América latina.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O I Seminário Internacional sobre Políticas de Avaliação e *Accountability* nos Países da América Latina, organizado pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas de Avaliação e *Accountability* nos Países da América Latina (GEEPAYA), surgiu como resposta à crescente necessidade de gerar espaços de discussão e validação do conhecimento científico sobre temas de relevância significativa, como a melhoria da qualidade educacional, a garantia de aprendizagem e políticas educacionais que orientam os processos de gestão, avaliação e responsabilização.

As políticas públicas em matéria de educação constituíram o eixo central de discussão do Seminário, uma vez que tem vindo a evidenciar uma preocupação permanente por parte das diferentes entidades governamentais, em relação ao impacto que a sua formulação, implementação e avaliação tem tido no desenvolvimento humano e social de pessoas e organizações. O referido evento permitiu a análise das políticas públicas de avaliação da educação básica na América Latina a partir de seus referenciais normativos e principais impactos socioeducativos no contexto das tendências emergentes de *accountability* mundial.

Da mesma forma, os principais modelos de *accountability* foram abordados em atenção ao impacto educacional para o fortalecimento do desempenho acadêmico dos alunos e a garantia da aprendizagem em uma perspectiva crítica. Tudo isso levou a refletir sobre a participação dos atores educacionais nos processos de responsabilização que vêm sendo definidos pelos diferentes governos da América Latina como parte das políticas públicas em relação ao seu alcance e limitações.

Como produto do referido Seminário, foi organizado a presente coletânea, cujas principais ideias conclusivas estão listadas a seguir:

- A questão da política educacional sobre avaliação educacional e *accountability* representa um espaço de conhecimento com grandes implicações devido às múltiplas variáveis teóricas e empíricas que estimulam seu estudo.
- A *accountability* como estratégia política é energizada em três níveis: macropolítica - mesopolítica - micropolítica.
- No campo relacional entre *accountability* e avaliação educacional, a identificação de dispositivos que mediam os sistemas de qualidade educacional é fundamental, como é o caso dos testes padronizados.
- Na maioria dos países latino-americanos, houve uma mudança da *accountability* do mercado para a *accountability* performática. Nesse cenário, a avaliação passa a representar uma variável potencial de alta motricidade que determina a tomada de decisão e a gestão escolar.
- Dilemas conceituais, epistemológicos, metodológicos e instrumentais emergem em torno da relação entre padronização e concepção de uma "cultura homogênea". Essa posição se opõe à diversidade das diferentes culturas (várias subculturas) espalhadas pelos países da América Latina.
- A garantia da qualidade educacional e suas variáveis foram analisadas à luz da relação entre os seguintes construtos: privatização - exame - responsabilização - padronização.

De uma concepção generalizada, o direito à educação de qualidade é definido em associação com a visão do mercado livre (país - clientes),

- No estudo das políticas públicas e seu impacto nos processos de avaliação educacional e *accountability*, o estudo de categorias como discurso e narrativa é fundamental. Elas são assumidas como formas de legitimar, ordenar, evidenciar linhas de força dentro de uma ordem sociopolítica pré-estabelecida.
- O conceito de *accountability* é assumido a partir de uma nova gestão pública onde o professor tem a maior responsabilidade pelo processo.
- A *accountability* é assumida a partir de uma lógica instrumental como dispositivo de controle.
- É preciso aprofundar pesquisas que visem ressignificar a política educacional, a partir do fortalecimento de sua concepção como uma abordagem de direitos e onde se articule uma visão integradora que conduza à abordagem interdisciplinar de categorias como avaliação educacional e *accountability*.
- No campo da formulação e implementação de políticas públicas em educação, a intervenção dos atores sociais é prioritária, pois possibilitam espaços de participação cidadã, processo fundamental de ordem democrática que tende a uma educação mais justa, equânime e transparente.

Nas últimas três décadas, uma série de reformas e ajustes foram geradamos no campo da educação e da pedagogia.

Particularmente, se evidencia na políticas públicas educativas uma associação com alguns determinantes das ações dos Estados em relação aos processos socioeducativos. Em consequência, alguns determinantes são destacados no contexto internacional, regional e nacional nos países da América Latina.

A transição para o Estado neoliberal trouxe consigo uma racionalidade técnica e instrumental em relação ao alcance da qualidade da educação. Nesse sentido, os novos discursos que sustentam a avaliação da qualidade são nutridos por determinantes como a Nova Gestão Pública, a avaliação como sinônimo de medição e como forma de implementar a responsabilização escolar, entre outros. Em suma, assiste-se à instalação de dispositivos de controle e responsabilização, sendo estes os instrumentos do Estado Avaliador.

Essas questões e outras de relevância para a prática educativa foram subsídios para discussão e reflexão crítica neste livro intitulado *Políticas de avaliação e responsabilização educacional: experiências em países da América Latina*, resultado do esforço de um grupo de pesquisadores de instituições de ensino superior do Brasil, Chile, Colômbia e México, que integram o *Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais em Avaliação da Educação e Accountability nos Países da América Latina* (GEPPAYA).

Para superar a situação orquestrada a partir de interesses internacionais em comunhão com alguns setores sociais e de governos locais, é preciso aprofundar a reflexão crítica e propositiva sobre os efeitos e consequências das políticas de *accountability* educacionais e optar por um grande pacto socioeducativo, construído a partir dos atores educacionais em benefício da educação pública, de qualidade e gratuita para todos os cidadãos que fazem parte dos processos de formação na América Latina.



## SÍNTESIS CURRÍCULAR (COMPILADORES) SÍNTESE CURRÍCULAR (COMPILADORES)

### **Marilda Pasqual Schneider**

Doctora en Educación, con postdoctorado en Política Educativa. Profesor titular del Programa de Posgrado en Educación de la Universidad del Oeste de Santa Catarina (Unoesc- Brasil), actuando también como coordinador del Programa. Investigador invitado en el Instituto Interuniversitario de Investigaciones Educativas (Iesed-Chile). Editor en jefe de la Revista *Roteiro* de la Unoesc y Editor Asociado de la Revista de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Campinas. Líder del Grupo de Estudio e Investigación sobre Evaluación Educativa y Políticas de *Accountability* en países de América Latina. Desarrolla investigaciones sobre políticas públicas, centrándose en políticas de evaluación educativa y políticas curriculares.

Doutora em Educação, com pós-doutorado em Política Educativa. Professora titular do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), atuando também como coordenadora do Programa. Investigadora convidada do Instituto Interuniversitário de Investigação Educativa (Iesed-Chile). Editora-chefe da Revista *Roteiro* da Unoesc e editora-associada da Revista de Educação da Pontificia Universidade Católica de Campinas. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação Educacional e *Accountability* em países da América Latina. Desenvolve pesquisas sobre políticas públicas, enfocando, principalmente, políticas de avaliação educacional e políticas curriculares.

E-mail: marilda.schneider@unoesc.edu.br

Orcid: 0000-0003-3019-008X

### **Freddy Marín-González**

Doctor en Ciencias Humanas con Postdoctorado en Ciencias Humanas en el eje de las relaciones interorganizacionales. Magíster, Especialista y Licenciado en Educación. Profesor Titular e Investigador del Departamento de Humanidades de la Universidad de la Costa (UNICOSTA - Colombia). Profesor Emérito de la Universidad del Zulia (Venezuela). Editor-Jefe de la Revista *Cultura Educación y Sociedad*. Coordinador de la línea de investigación: Calidad Educativa (UNICOSTA). Investigador Senior acreditado por MINCIENCIAS – Colombia. Miembro del grupo de investigación: Gestión Educativa. Investiga en temas como política y calidad educativa, interdisciplinariedad científica, desarrollo local, currículo, gestión de la investigación, epistemología, entre otros.

Doutor em Ciências Humanas com Pós-doutorado em Ciências Humanas no eixo das relações interorganizacionais. Magíster, Especialista e Graduado em Educação. Professor e Pesquisador do Departamento de Humanidades da Universidad de la Costa (UNICOSTA - Colômbia). Professor Emérito da Universidad del Zulia (Venezuela). Editor-chefe da Revista *Cultura Educación y Sociedad*. Coordenador da linha de pesquisa: Qualidade Educacional (UNICOSTA). Pesquisador Sênior credenciado pela MINCIENCIAS – Colômbia. Membro do grupo de pesquisa: Gestão Educacional. Pesquisa temas como política educacional e qualidade, interdisciplinaridade científica, desenvolvimento local, currículo, gestão de pesquisa, epistemologia, entre outros.

E-mail: [fmarin1@cuc.edu.co](mailto:fmarin1@cuc.edu.co)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3935-8806>

## **José Emilio Díaz Ballén**

En Estancia Posdoctoral en Educación (Doctorado Interinstitucional en Educación -DIE-UPN, 2020), Doctor en Educación (DIE-UPN, 2018), Magíster en Educación (DIE, UPN, 2007), Especialista en Didáctica en la Enseñanza de la Historia (USTA, 1998). Estudios en Pregrado: Licenciado en Teología (PUJ, 1994), Licenciado en Filosofía e Historia (USTA, 1997). Profesor e investigador de la Universidad Pedagógica Nacional -UPN- (Bogotá, Colombia) en la Facultad de Bellas Artes y de la Facultad de Educación en el Departamento de Posgrados. Coordinador del Énfasis de Evaluación y Gestión Educativa de la Maestría en Educación. Investigador Asociado del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación -Minciencias- y líder del Grupo de Investigación Evaluando\_nos adscrito a la UPN y al Centro de Investigaciones -CIUP-. Integrante del Comité Asesor de Investigaciones del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-. Autor y coautor de diversos libros de resultados de investigación y de diferentes artículos en los campos de la Educación y de la Pedagogía. Doutor em Educação e estudante de Pós-Doutorado em Educação. Magister, Especialista e Graduado em Educação. Atualmente trabalha como professor e pesquisador na Universidade Pedagógica Nacional (UPN) e professor da Pontifícia Universidad Javeriana, na cidade de Bogotá, Colômbia. Pesquisador Associado do Ministério da Ciência e Tecnologia da Colômbia (Minciencias). Membro do Comitê Consultivo de Pesquisa do Instituto de Avaliação da Qualidade -ICFES da Colômbia. E, coordenador do Grupo de Avaliação de Pesquisa estamos vinculados ao Departamento de Pós-Graduação da UPN.

E-mail: [jdiaz@pedagogica.edu.co](mailto:jdiaz@pedagogica.edu.co)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4999-569X>



## **SOBRE LOS AUTORES**

## **SOBRE OS AUTORES**

### **Adriana Isabel Andrade Sánchez**

Doctora en Estadística Multivariante Aplicada y Máster en Análisis Avanzado de Datos Multivariantes por la Universidad de Salamanca, España. Profesora por horas de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Colima, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Candidata. Línea de investigación: aplicación de métodos estadísticos en ciencias sociales.

E-mail: isa\_andrade@ucol.mx

Orcid: 0000-0001-9790-5719

### **Ágata Lana Dalmolin Dahmer**

Graduação em Pedagogia pela Unopar (2018). Especialização em Orientação Educacional pela Faculdade de Educação São Luís (2020). Mestranda do Programa de Pós-graduação em Educação na Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação Educacional e Accountability em países da América Latina (GEPPAYA).

E-mail: agadahmer@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6434-7896>

### **Aline Bettiolo dos Santos**

Mestre e doutoranda em Educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina. Membro do Grupo de Pesquisa Educação, Políticas Públicas e Cidadania (GEPPeC). Atua, principalmente, nos seguintes temas: gestão democrática da educação; política de escolha de gestores escolares; políticas de regulação da educação.

E-mail: a.bettiolo.santos@unoesc.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8933-3845>

### **Ana Cecilia Canales Cuadros**

Licenciada en Educación en la especialidad de Biología y Química y egresada de la Maestría en Educación por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Miembro del Grupo de Estudios e Pesquisas em Política Educacional e Avaliação (GEPPEA).

Contacto: [acecili5aula@gmail.com](mailto:acecili5aula@gmail.com)

CV: <http://lattes.cnpq.br/0854121749647578>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2723-9738>

### **Anatilde Ortiz Bernal**

Estudiante en formación de Maestría en Educación de la Universidad Pedagógica Nacional (2021); Formación profesional en Administración de Empresas de la Corporación Universitaria Minuto de Dios (2016) y Licenciada en Educación Básica, con énfasis en humanidades y lengua castellana de la Pontificia Universidad Javeriana (2007). (Bogotá, Colombia)

E-mail: [anatildebernal1234@gmail.com](mailto:anatildebernal1234@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9106-723X>

### **Andrés Sucerquia Osorio**

Socio fundador y director de operaciones e innovación de Escuela Didáctica SAS, Magíster en Ingeniería de Sistemas línea Arquitecturas de Software Universidad Tecnológica de Pereira. Ingeniero de Sistemas y Computación Universidad Tecnológica de Pereira.

E-mail: [sucerquia@utp.edu.co](mailto:sucerquia@utp.edu.co)

ORCID: [Orcid: 0000-0002-0021-7096](https://orcid.org/0000-0002-0021-7096)

### **Armando Álvarez Mendoza**

Magíster en Educación; Especialista en Estudios Pedagógicos de la Universidad de la Costa, Colombia. Licenciado en Ciencias Religiosas Universidad Javeriana de Colombia. Investigador de Educación Inclusiva y Emocional con énfasis en el DUA y PIAR. Docente de Primaria Multigrado. Coordinador de la Red de Preescolar de Cajamarca, Tolima, Colombia.

E-mail: [aralme0308@hotmail.com](mailto:aralme0308@hotmail.com)

ORCID: [0000-0003-2552-8660](https://orcid.org/0000-0003-2552-8660)

### **Carlos Abraham Villalba Baza**

Licenciado en biología y química, especialista en pedagogía y desarrollo humano, Magister en educación, doctor en educación.

E-mail: villalba@utp.edu.co

ORCID: 0000-0002-6520-0834.

### **Camila Regina Rostirola**

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Paraná, mestre em Educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina e licenciada em Pedagogia pela Universidade do Oeste de Santa Catarina. Atua como professora na Universidade do Oeste de Santa Catarina. É membro do grupo de pesquisa Educação, Políticas Públicas e Cidadania. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em políticas educacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas educacionais e políticas de avaliação e responsabilização da educação básica.

E-mail: camila.rostirola@unoesc.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8280-8879>

### **Carina Copatti**

Pós-doutoranda, bolsista PNPd Capes na Linha de Pesquisa Políticas Educacionais do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS Chapecó. Doutora em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul -UNIJUÍ (2019).

E-mail: c.copatti@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/000-0003-0485-388X>.

### **Catherine Evelyn Araya Pérez**

Doctora en Políticas y Gestión Educativa. Magíster en Dirección y Liderazgo para la Gestión Educativa. Profesora de Castellano y actualmente Coordinadora Técnico-Pedagógica del Servicio de Educación Pública de Valparaíso – Juan Fernández en Escuela Pacífico de la ciudad de Valparaíso, con experiencia en la gestión directiva y técnico pedagógica en escuelas públicas y liceos humanistas científicos y técnico profesional. Líneas investigativas en Política pública educativa en el sistema escolar chileno, Gestión educativa en el sistema escolar y Gestión Institucional y académica en Educación Superior.

E-mail: cataevy@gmail.com.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2886-9421>

### **Cristiane Maria Mendonça Menezes**

Mestranda em Educação na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestre em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Reitora do Centro Universitário da Grande Fortaleza (UNIGRANDE) desde 2020. Foi coordenadora do Curso de Administração de 2016 a 2020. Foi professora de Teoria Geral da Administração de 2014 a 2019.

E-mail: cris.adm.ufc@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-84947231>

### **Dayane Santos Silva**

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá/PR. Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Centro-Oeste/PR. Atualmente é docente voluntária no curso de Pedagogia da Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR – Brasil. Tem experiência na Educação Básica e Ensino Superior.

E-mail: dayanemitsue@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1073-5495>



### **Diego Andrés Buesaquillo Gualguán**

Licenciado en Biología Universidad Distrital "Francisco José de Caldas", Docente de Aula de Ciencias Naturales, Estudiante de Maestría Universidad Pedagógica Nacional, Grupo de Investigación Evaluando\_nos.

E-mail: america1287@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0637-6482>

### **Efraín Ticona Aguilar**

Magister por la Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG/BR) y por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), profesor de la Facultad de Educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH) y miembro del Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Avaliação (GEPPEA).

Contacto: eticona79@gmail.com

CV: <http://lattes.cnpq.br/6697679659639002>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5300-7546>.

### **Elizabeth Donoso Osorio**

Profesora de Educación Diferencial con Mención en Trastornos del Aprendizaje Específico por la Universidad Católica de Valparaíso y Doctora en Instrucción y Curriculum por la Universidad de Salamanca, España. Desde 1996 a la fecha es profesora Auxiliar Jornada Completa en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso en la Carrera de Educación Diferencial. Realiza docencia de pregrado particularmente en las áreas de Mención de Dificultades de Aprendizaje entre las que se cuenta evaluación e intervención psicopedagógica de lectura, escritura, lenguaje, pensamiento y cálculo matemático. En postgrado, actualmente, realiza docencia en el Programa de Magíster en Liderazgo y Gestión en Organizaciones Escolares a cargo del módulo de Liderazgo e Inclusión. Ha desarrollado como área investigativa el tema de la interacción entre profesor y alumnos en la enseñanza para el aprendizaje en lectura de textos y comprensión. Entre sus investigaciones destacan proyectos de acompañamiento acerca de las ayudas que se brindan en el proceso de enseñanza para el aprendizaje en lectura y matemática.

E-mail: elizabeth.donosos@ucv.cl

ORCID: 0000-0002-2687-2670

### **Francisco Javier Blanchar Añez**

Ingeniero del Medio Ambiente, Magister en Educación, con experiencia en docencia universitaria y en la básica secundaria y media, investigador, asesor pedagógico y didáctico en establecimientos educativos oficiales, privados y etnoeducativos.

E-mail: francisco.blanchar@utp.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0176-8551>

### **Graciele Lipsuch**

Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Centro-Oeste/ UNICENTRO, Mestre em educação (PPGE/ UNICENTRO). Professora na Rede Municipal de Educação de Prudentópolis - PR. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão da Educação (UNICENTRO/IRATI-PR).

E-mail: gracielelipsuch@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9318-116X>

### **Hermeson Claudio Mendonça Menezes**

Doutorando de Educação na Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Educação pela UFC. Graduado em História pela UFC e graduando de Pedagogia na Estácio. Pesquisador vinculado ao Grupo de Estudo e Pesquisas sobre Política, Gestão Educacional e Formação de Professores (GEPGE/UFC).

E-mail: hermesonmenezes\_ufc@yahoo.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8278-3410>

### **Jacqueline Cervantes Obeso**

Magíster En Educación, de la Corporación Universidad De La Costa, Colombia. Licenciada en Lengua Castellana y Comunicación, Universidad de pamplona; realicé diplomados: Inclusión Social (Universidad San Buenaventura-Escuela de gobierno), Etnoeducación e Interculturalidad y laboro en la Institución Educativa de carácter oficial, Manuela Vergara De curí de Cartagena.

E-mail: jacquelinecervantesobeso@yahoo.es

ORCID:0000-0003-1449-7209

### **Jaime Moreles Vázquez**

Doctor en Educación por la Universidad de Guadalajara, México. Profesor-Investigador de la Facultad de Pedagogía, Universidad de Colima, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1 (programa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). Integrante de la Rede de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação Educacional e *Accountability na América Latina* y del Grupo Internacional de Estudos e Pesquisa sobre Educação Superior y de la Rede Iberoamericana de Estudos e Pesquisas em Políticas e Processos de Educação Superior (RIEPES). Línea de investigación: Uso de la investigación en las prácticas y políticas educativas.

E-mail: [jaimemvazquez@ucol.mx](mailto:jaimemvazquez@ucol.mx)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1830-6177>

### **Jerusa Algeri**

Mestranda em Educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Graduada em Ciências Biológicas pela Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas de Palmas (Facepal). Docente da educação básica. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação Educacional e *Accountability em Países da América Latina* (Geppaya).

E-mail: [jerusakt@hotmail.com](mailto:jerusakt@hotmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8201-2539>

### **Jessica Milena Noreña Álvarez**

Magister en Educación de Universidad del Tolima y Licenciada en Lengua Castellana de Universidad del Tolima. Con experiencia docente en varios niveles educativos. Labora en la secretaria de Educación y Cultura como tutora del programa "todos a aprender" del Ministerio de Educación Nacional

E-mail: [jessicam.norena@hotmail.com](mailto:jessicam.norena@hotmail.com)

### **José Alejandro González Campos**

Profesor de Matemática y Computación, Licenciado en Educación, Magíster en Estadística, Doctor en Estadística. Coordinador de la Unidad de análisis y estudio de la Progresión académica de la vicerrectoría académica de la Universidad de Playa Ancha. Coordinador del Laboratorio Experimental de Saberes Matemáticos de la Facultad de Ciencias Naturales y Exactas. Integrante Claustro Doctorado en Política y Gestión Educativa, Magister en Orientación, Magister en Educación de Adultos y Procesos Formativos. Líneas de investigación: Metodologías de investigación Cuantitativa y medición educacional, y Psicometría.

E-mail: [jgonzalez@upla.cl](mailto:jgonzalez@upla.cl)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4610-6874>.

### **Keyla Karina Martelo Cordero**

Magister en Educación. Especialista en Estudios Pedagógicos de la Universidad de la Costa (CUC) Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad del Atlántico. Docente en el Colegio Liceo de Cervantes, Barranquilla. Investigadora. Universidad de la Costa CUC, Colombia

Correo electrónico: [luisramos0208@gmail.com](mailto:luisramos0208@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3036-0843>

### **Lucas Santos Macedo**

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Letras da Universidade Estadual de Maringá/PR – Brasil. Mestre em Letras pela Universidade Estadual do Paraná – Brasil. Atualmente é professor de Língua Portuguesa na Secretaria de Estado de Educação - SEED/PR - Brasil. Tem experiência na Educação Básica e Ensino Superior.

E-mail: [ucaomacedo@hotmail.com](mailto:ucaomacedo@hotmail.com)

<https://orcid.org/0000-0003-1165-4352>

### **Lucineide Barros Medeiros**

Doutora em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)/RS-Brasil. Professora adjunta da Universidade Estadual do Piauí, Brasil (UESPI). Investiga sobre a temática política educacional, com ênfase em Educação do Campo, movimentos sociais populares e financiamento da educação.

E-mail: lucineidebarrosmedeiros@yahoo.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1538-2705>

### **Luis Armando Ramos Castilla**

Magister en Educación. Especialista en Estudios Pedagógico de la Universidad de la Costa (CUC), Economista de la Universidad Popular del Cesar. Coordinador Pedagógico de la IED José Raimundo Sojo – Fe y Alegría. Alumnis 2016 de Enseña por Colombia, miembro de la Red Teach For All. Investigador y maestro. Universidad de la Costa CUC, Colombia.

E-mail: luisramos0208@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3533-1830>

### **Luz Stella García Carrillo**

Doctor en Ciencias de la Educación. Rudecolombia - UT, Magíster en Educación con énfasis en Evaluación Escolar y Desarrollo Educativo Regional UPN, Magíster en Educación de Adultos. Lic. Ciencias de la Educación. Educación Física. Autora y coautora de publicaciones nacionales e internacionales. Ponente en eventos académicos. Profesora de planta Universidad del Tolima.

E-mail: [lgarcia@ut.edu.co](mailto:lgarcia@ut.edu.co)

### **María Angélica Oliva**

Es Profesora e Investigadora del Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa y la Universidad de Playa Ancha. Coordina el área de investigación en Política Educativa y Derecho a la Educación. Doctora, Universidad de Valencia; Magíster, Universidad de Chile; Profesora en Historia, Geografía y Educación Cívica, Pontificia Universidad Católica de Chile.

E-mail: [angelica.oliva@upla.cl](mailto:angelica.oliva@upla.cl)

ORCID: 0000-0002-2779-2517

### **María Verónica Leiva Guerrero**

Profesora de Educación General Básica, Licenciada en Educación por la Universidad de Playa Ancha, Valparaíso, Chile, Postítulo en Procesos Pedagógicos Mención Gestión curricular por la Universidad de Santiago de Chile, Diplomada en Proyectos Educativos por la Universidad Marítima de Chile, Doctora en Didáctica en Ciencias de la Educación por la Universidad de Oviedo, España. Actualmente es Profesora Adjunta, Jornada Completa de la Escuela de Pedagogía de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, en las asignaturas de Evaluación para y del aprendizaje, Modelos de Evaluación y Conversaciones Desafiantes y Monitoreo de Aprendizajes. Directora del Magíster en Liderazgo y Gestión en Organizaciones Escolares. Se ha desempeñado como docente de pre y posgrado en universidades chilenas y extranjeras. Ha desarrollado investigaciones y publicaciones en Política y Gestión de Instituciones Educativas en el campo curricular, directivo y docente. Calidad de la Educación Superior, evaluación para el aprendizaje, evaluación de centros y programas educativos.

E-mail: veronica.leiva@pucv.cl

ORCID: 0000-0002-7641-0087

### **Marlon Sandro Lesnieski**

Doutorando em Educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc).. Mestre em Ciências da Comunicação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas de Educação Superior da Região Sul - GEPES Sul. Pesquisador da Rede Ibero-americana de Estudos e Pesquisas em Políticas e Processos de Educação Superior - RIEPPES.

E-mail: marlon.lesnieski@unoesc.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0783-1021>

### **Martha Cecilia Arbeláez Gómez**

Psicóloga. Licenciada en Educación especial. Magister en Pedagogía y Desarrollo humano. Doctora en psicología de la Educación.

E-mail: marthace@utp.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9527-0158>

### **Mary Ângela Teixeira Brandalise**

Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Licenciada em Matemática pela UEPG. Professora sênior do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Programa de Ensino de Ciências e Educação Matemática da UEPG. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Avaliação (Geppea). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação e Accountability na América Latina da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Membro da Rede Universitas/Br. Membro da Red de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa (ReLePe).

E-mail: marybrandalise@uol.com.br

CV: <http://lattes.cnpq.br/3215978829755641>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3674-5314>

### **Michele Luciane Blind de Morais**

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Educação (2019) da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), Linha de Pesquisa Educação, Políticas Públicas e Cidadania. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação e Accountability em Países da América Latina (GEPPAYA).

E-mail: micheleblind10@yahoo.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0251-0608>

### **Michelle Fernandes Lima**

Doutora em educação pela UFPR, Pós Doutora pela UEPG. Professora do Departamento de pedagogia, e do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Estadual do Centro-Oeste (PPGE/ UNICENTRO). Líder do Grupo de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão da Educação (UNICENTRO/IRATI-PR).

E-mail: mflima@unicentro.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0896-4747>

### **Mirian Folha de Araújo Oliveira**

Doutoranda em Educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Professora titular da Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação e Accountability em Países da América Latina (GEPPAYA).  
E-mail: mirian.uespi@outlook.com  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9529-3472>

### **Nicolás Nossa Chíquiza**

Profesional en Economía, especialista en educación superior, y actualmente cursando Maestría en Educación. Conocimientos y formación en el estudio y la enseñanza de lenguas extranjeras. Experiencia docente por más de 10 años, en instituciones de educación básica, media y técnica.  
E-mail: nicolasnossa82@gmail.com / nnossac@upn.edu.co  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3349-3943>

### **Rosilene Lagares**

Doutora (2007) e mestre (1998) em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduada em Pedagogia (1989) pela UFG. Professora do curso de Pedagogia e do Programa de Pós-Graduação em Educação Mestrado Acadêmico e Doutorado em Educação na Amazônia/EducaNorte da Universidade Federal do Tocantins (UFT), campus de Palmas. Tutora do Programa de Educação Tutorial do curso de Pedagogia no campus de Palmas da UFT. Membro do Fórum Estadual de Educação do Tocantins (FEE-TO).  
E-mail: roselagares@uft.edu.br.  
ORCID: <http://orcid.org./0000-0003-2959-5573>

### **Samantha Garcia Falavinha**

Graduanda de Psicologia pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc) Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação e Accountability em Países da América Latina (GEPPAYA). Bolsista Uniedu.  
E-mail: samantha.gfalavinha@gmail.com  
ORCID: <http://orcid.org./0000-0002-2722-9732>



### **Sara Aliria Jiménez Garcia**

Doctora en Educación. Profesora Investigadora de la Facultad de Pedagogía, Universidad de Colima, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Línea de investigación: Culturas académicas, políticas y evaluación de la educación y de la formación profesional.

E-mail: ocsar@ucol.mx y ocsar\_12@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4877-0958>

### **Silmara Terezinha Freitas**

Doutoranda em Educação na Universidade do Oeste de Santa Catarina. Mestre em Educação (2019). Especialista em Física/Matemática (2008) e Coordenação Pedagógica (2015). Graduada em Matemática (2011) e em Física (2006). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação e Accountability em Países da América Latina (GEPPAyA)

E-mail: silmara.fisica@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1657-4781>

### **Susana Schneid Scherer**

Doutora em Educação, UFPEL. Realizou estágio pós-doutoral na Universidade do Minho, Portugal. É licenciada e Mestre em Educação Física, UFPEL. É membro do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas Educacionais, NEPPE-UFPEL.

E-mail: susana\_scherer@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1783-7846>

### **Susimar Ines Peretti**

Mestre em Educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina. Graduada em Letras – Português/Inglês, pela Unoesc. Docente e gestora da educação básica. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação e Accountability em Países da América Latina (GEPPAyA).

E-mail: susi.ingles@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4969-2533>

### **Vanessa Rosana Peluchen Camargo**

Doutoranda de educação na Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Mestre em Educação pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Licenciada em Geografia pela Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras União da Vitória (Fafuv). Professora da rede municipal de ensino de União da Vitória, PR. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação e Accountability na América Latina e membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Avaliação (Geppea) da UEPG.

E-mail: vanessapeluchen@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7784-3693>

### **Viridiana Alves de Lara-Silva**

Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Educação na Universidade Estadual de Ponta Grossa. É professora colaboradora no Departamento de Pedagogia, da mesma instituição. Membro no Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Avaliação (GEPPEA).

E-mail: viri.lara@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3923-6451>

### **Yissel Catherine Hernández Pérez**

Licenciada en Educación Infantil de la Universidad Pedagógica Nacional. Diplomado en cultura de paz, equidad y sustentabilidad- Emprendemos Paz. Diplomado Mujer y participación Política - Universidad Distrital Francisco José De Caldas, Observatorio de Derechos Humanos, Paz y Conflicto, Alfredo Correa de Andrés. Estudiante de Maestría en Educación de la Universidad Pedagógica Nacional.

E-mail: ychernandezp@upn.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2744-5080>