

POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD ESCOLAR (ACCOUNTABILITY SCHOOL) Y FORMACIÓN DE PROFESORES: ESCENARIOS Y ACTORES EN LA EVALUACIÓN EDUCATIVA BRASILEIRA

POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO ESCOLAR (ACCOUNTABILITY SCHOOL) E FORMAÇÃO DE PROFESSOR: CENÁRIOS E ATORES NA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA

SCHOOL RESPONSIBILITY POLICY (ACCOUNTABILITY SCHOOL) ACADEMIC TEACHER EDUCATION: SCENARIOS AND ACTORS IN THE BRAZILIAN EDUCATION EVALUATION

Luisa Xavier de OLIVEIRA¹

Antonia Dalva FRANÇA-CARVALHO²

Andrezza Maria Batista do Nascimento TAVARES³

RESUMEN: El instrumento de la política de responsabilidad es la evaluación en larga escala aplicada por los gestores nacionales, estatales y municipales. El presente estudio tiene por objetivo realizar una discusión sobre la formación de profesores y la política de responsabilidad en la política de evaluación educativa. Realizamos un abordaje bibliográfico y documental, fundamentado en el pensamiento de los estudiosos: Bonamino e Sousa (2012), Brooke (2006), Horta Neto (2010), Hoffmann (2005), Dias Sobrinho (2003), Pontual (2008), entre otros. En el estudio quedó evidente que hay tres tipos de política de evaluación educativa en Brasil; una diagnóstica que no presenta implicaciones para la escuela ni para el currículo; otra de responsabilidad blanda (low stakes) que genera consecuencias simbólicas para la escuela y sus actores; y la tercera, clasificada como de responsabilidad fuerte (high stakes) causando inferencias en lo que respecta a la escuela y a sus actores.

PALABRAS CLAVE: Política de responsabilidad escolar (accountability school). Evaluación en larga escala. Responsabilidad banda (low stakes). Responsabilidad fuerte (high stakes).

RESUMO: O instrumento da política de responsabilização são as avaliações em larga escala aplicadas pelos gestores nacionais, estaduais e municipais. O referido estudo objetiva realizar uma discussão sobre a formação de professores e a política de responsabilização escolar (accountability school) desenvolvida no Brasil, observando sua aplicabilidade na política de avaliação educacional. Realizamos uma abordagem bibliográfica e documental, fundamentado no pensamento dos estudiosos: Bonamino e Sousa (2012), Brooke (2006),

¹ Universidad Federal do Piauí (UFPI), Timon – MA – Brasil. Docente. Doctorado en Educación (UFRJ). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0782-4793>. E-mail: luisaxavier77@yahoo.com.br

² Universidad Federal do Piauí (UFPI), Teresina – PI – Brasil. Profesora Asociada II y Docente Permanente del Programa de Posgrado en Educación. Doctorado en Educación (UFC). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9827-061X>. E-mail: adalvac@uol.com.br

³ Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Rio Grande do Norte (IFRN), Natal – RN – Brasil. Profesora del Programa de Posgrado en Educación Profesional. Doctorado en Educación (UFRN). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6857-7947>. E-mail: andrezza.tavares@ifrn.edu.br

Horta Neto (2010), Hoffmann (2005), Dias Sobrinho (2003), Pontual (2008), entre outros. O estudo evidenciou que no Brasil há três tipos de política de avaliação educacional; uma diagnóstica que não apresenta implicações a escola e ao currículo; outra de responsabilização branda (low stakes) que acarreta consequências simbólicas junto à escola e seus atores e a terceira classificada como responsabilização forte (high stakes), causando inferências junto a escola e seus atores.

PALAVRAS-CHAVE: *Política de responsabilização escolar (accountability school). Avaliação em larga escala. Responsabilização branda (low stakes). Responsabilização forte (high stakes).*

ABSTRACT: *The accountability policy instrument is the large-scale assessments applied by national, state and municipal managers. This study aims to conduct a discussion on academic teacher education and school accountability policy (accountability school) developed in Brazil, observing its applicability in the educational evaluation policy. We carry out a bibliographic and documentary approach, based on the thinking of scholars: Bonamino and Sousa (2012), Brooke (2006), Horta Neto (2010), Hoffmann (2005), Dias Sobrinho (2003), Pontual (2008) among others. The study showed that in Brazil there are three types of educational evaluation policy; a diagnosis that has no implications for the school and the curriculum; another of bland accountability (low stakes) which has symbolic consequences for the school and its actors and the third classified as strong accountability (high stakes) causing inferences with the school and its actors.*

KEYWORDS: *School accountability policy (accountability School). Large-scale evaluation. Low accountability (low stakes). Strong accountability (high stakes).*

Introducción

El objetivo de este artículo es realizar una discusión sobre la formación del profesorado y la política de responsabilización escolar (*accountability school*) desarrollada en Brasil, observando su aplicación en la política de evaluación educacional. Tal preocupación se justifica pues es creciente la preocupación con el crecimiento y la competitividad de los países en un mundo globalizado ha traído los sistemas educacionales para el enfoque. Brooke y Soares (2008, p. 379), afirma que la destinación de mayores recursos destinados a la educación “suscita cuestiones relativa a la eficacia de los investimentos en este sector e impone medidas cada vez más detalladas de la calidad de la educación ofrecida”. El término *accountability* es oriundo de la política y conceptualmente se refiere a algunas características, de las cuales destacamos el control de la acción gubernamental, es decir, los gobiernos deben prestar cuentas, informar y justificar sus acciones, pudiendo sufrir sanciones caso no actúen acorde con las reglas establecidas.

En un contexto de universalización de la enseñanza primaria, los debates y las políticas gubernamentales dislocaron el enfoque para la expansión de las etapas posteriores y para la calidad, a pesar de la desigualdad y de la exclusión todavía hacerse presentes en la realidad brasileña (OLIVEIRA, 2007). Para Oliveira y Adrião (2001, p. 27) “es esta la tendencia en todos los países más desarrollados, recurrencia del aumento de los requisitos formales de escolarización para el ejercicio profesional en un proceso productivo [...]”.

A lo largo de los años 1990, acentuadamente en el período posterior a 1994, la sociedad brasileña vio ganar centralidad el tema de la calidad de la enseñanza como objeto de regulación federal, cuya viabilidad exigiera el aporte de un sistema de informaciones educacionales conjugado a un sistema nacional de evaluación, considerados ambos los elementos estratégicos de la política educacional en el país.

Los aspectos relativos a la equidad y calidad desigual o insuficiente impulsan los sistemas de evaluación, que, en ese sentido, diseminan informaciones sobre la educación ofertada para la sociedad y contribuyeron para que hubiera reflexión acerca de los sistemas educacionales con el fin de primorearlos (PEREIRA, 2019). Acorde con Brooke y Soares (2008, p. 483), la necesidad de evaluar los sistemas educacionales proviene de la necesidad de conocer la realidad educacional de un país, es decir, conocer los datos de “oferta educacional, acceso a los sistemas de enseñanza, modalidades de enseñanza, flujo de los alumnos a lo largo de la trayectoria escolar y desempeño escolar”.

Para ello, la necesidad de obtenerse los datos que traduzcan la realidad educacional fomenta la implantación de políticas públicas nacionales, estatales y municipales que utilizan metodologías de evaluación, comparación y control, en la expectativa de que los datos recopilados puedan subsidiar las discusiones de los interesados y de los protagonistas de la educación teniendo en cuenta un trabajo colectivo en favor del aprendizaje de los alumnos (SANTOS; PETOUR, 2019).

La política educacional brasileña exige empeño de los gestores para la mejora de los indicadores educacionales. La gestión por resultados es una estrategia reciente en el ámbito de la política educacional, sin perder de vista la garantía de la gestión democrática (VIEIRA, 2005). Acorde con Moreira Neto (2008, p. 409, traducción nuestra),

[...] la utilización de índices sintéticos e indicadores relacionados a los programas sociales desarrollados han ganado espacio y servido de instrumentos para balizar la distribución de recursos, caminando para constituirse en herramienta de monitoreo de la política pública y en criterio de alocação global del gasto público en el país.

Hay indicios de que los actores escolares ya iniciaron la utilización de los resultados de las evaluaciones externas para orientar sus prácticas, principalmente explorando los puntos en que los alumnos presentan más dificultad (SANTOS; PETOUR, 2019). Silva (2007), sin embargo, alerta que ese investimento se ha vuelto, por veces, exacerbado, causando un desequilibrio, pues contenidos también importantes son vistos de forma superficial u omitidos.

Esa es una discusión que ha pautado los debates escolares y académicos, teniendo en cuenta las evaluaciones externas normalmente solo evalúan los conocimientos de las asignaturas han sido relegadas al segundo plan. A lo que parece, las interpretaciones y tomas de decisión son equivocadas por falta de comprensión y discusión acerca de los objetivos de las políticas de evaluación escolar.

Recorrido metodológico

La investigación comprende una investigación tipo exploratoria, por medio de abordaje cualitativa, con el uso de las técnicas de revisión bibliográfica y de análisis documental con el fin de buscar un aporte para contextualizar las cuestiones pertinentes al tema. El abordaje cualitativo se aplica al estudio de la historia, de las relaciones, de las representaciones, de las creencias, de las percepciones y de las opiniones, productos de las interpretaciones que los humanos hacen con relación a cómo viven, sienten y piensan. Así, comprendemos que el dicho abordaje como filosofía investigativa permite pensar el objeto de estudio a partir de múltiples aspectos involucrados en la dinámica de los contextos, haciendo posible la comprensión holística de los fenómenos.

Sobre la investigación exploratoria, Marconi y Lakatos (2010) establecen que su objetivo sea acerca el investigador con lo que ya se escribió, filmó o estudió sobre determinado asunto. Posibilitando con el estudio realizado no una repetición, sino una reflexión con una nueva mirada sobre los temas ya discutidos.

Es necesario comprender que la “investigación bibliográfica constituye el procedimiento básico para estudio” (CERVO, 2007, p. 61), es que este es un “medio de formación por excelencia”, con el intuito de conocer las múltiples miradas sobre el tema, en libros, en revistas científicas, disertaciones, monografías, entre otro más.

La investigación tipo exploratoria acerca el investigador de la problemática de investigación por medio del perfeccionamiento de las ideas. El diseño de este tipo de investigación es flexible, de modo que múltiples aspectos del objeto puedan ser comprendidos

y analizados, incluso, los que son desvelados por el investigador en medio a la travesía de la experiencia.

Para explorar el tema de la evaluación en larga escala y las políticas de responsabilización escolar, inicialmente recorrimos a la diversidad de autores utilizados en tiempo y localización que permitió varias miradas sobre el tema, así también como la articulación de ideas. Utilizamos también, la investigación documental, como el propio nombre sugiere, es el estudio de documentos. Para ese estudio analizamos los documentos legales que orientan la evaluación educacional en las siguientes leyes: la Constitución Federal de 1988 y la Ley de Directrices y Bases (LDB) de nº 9.394/96 con el intuito de que sea articulada una reflexión acerca de la Evaluación Educacional adoptada en Brasil, con relación a su normalización y calidad, así como en la contribución de la formación profesional y de las cuestiones educacionales contemporáneas.

Evaluación en larga escala y las políticas de responsabilización escolar

La implantación de las evaluaciones externas en larga escala, trajo nuevamente para el centro de los debates el término “evaluar”, que a partir del siglo XIX hasta la actualidad se mantiene como un tema amplio, complejo, frecuente, necesario y susceptible de calientes discusiones e interpretaciones de críticos exacerbados y defensores elocuentes. Dias Sobrinho (2003, p. 13) expone que “la evaluación adquirió dimensiones de enorme importancia en la agenda política de los gobiernos, organismos y agencias dedicadas a la estructuración y a la gestión del sector público y particularmente de la Educación”. Colaborando también con el pensamiento anteriormente expreso, el mismo autor, señala que “es en la educación que la evaluación encontró su espacio privilegiado, no solo como práctica política y pedagógica, produciendo efectos dentro y fuera del ámbito propiamente educacional, sino también como importante campo de estudio” (op. cit., p. 15).

Iniciada con un principio de realización de actitudes orales, que aunque no declaradas ya realizaban mención a las clasificaciones, evolucionando para una subsecuente de testes escritos, practicada desde su advenimiento, con un significativo nivel de sistematización y organización. A partir del siglo XIX, la evaluación inicia una trayectoria que permite el ropaje actual como, por ejemplo, la definición como una asignatura y un nuevo campo del saber en el currículo oficial, pero que todavía necesita de estudios e investigaciones profundizados para que pueda lograr un mayor nivel de afirmación (DIAS SOBRINHO, 2003).

En el campo educativo de la evaluación, el gran impulso lo dio Tyler (1950) con la propuesta de una “Enseñanza por Objetivos”, proponiendo la construcción del aprendizaje que se inició tras la Revolución Francesa que puso las grandes masas poblacionales dentro de los ambientes de enseñanza trayendo varias alteraciones la dinámica vigente de los Estados Unidos que se alastraron por los demás países.

Lanzando el pensamiento sobre la eficiencia de los sistemas de enseñanza mundiales, aunque, en pasos lentos, pues, el reconocimiento efectivo en Brasil y utilización de la nomenclatura evaluación solo ocurrieron de modo efectivo con la promulgación de la LDB 9.394/96, que trajo en su pauta cuestiones como currículo, formación del profesorado y evaluación de los alumnos que hasta entonces, no había un espacio garantizado. Las legislaciones educacionales anteriores de LDB 4.024 de 1961, utilizaban la definición de “Sistemas de Exámenes” y la de LDB 5.692 de 1972, se refería la “Medición del Aprovechamiento Escolar”.

La comprensión teórica conquistada en la caminata de percances de la evaluación es bastante positiva y las innovaciones pedagógicas insertadas por la Escuela Nueva contribuyeron de modo relevante, por el hecho de diversos estudios defender la implantación de nuevas metodologías en el proceso de enseñanza-aprendizaje logrando la definición contemporánea de procesual, no puntual, dinámica, inclusiva, dialógica, sistémica, democrática, multidimensional y caracterizada en tres tipos: diagnóstica (inicio), formativa (durante) y sumativa (final del proceso), (DIAS SOBRINHO, 2003; HOFMANN, 2005). Utilizando de las argumentaciones de Horta Neto (2010, p. 89) que “considera que todos los tipos de evaluación son importantes y que tratan de responder a diferentes necesidades de los sistemas educativos y de la vida en sociedad: ellas hacen parte del día a día del proceso educativo”.

En ese escenario, las evaluaciones externas de larga escala han ganado grandes proporciones en la sociedad, buscando nutrirla de lo que podríamos llamar de “prestación de cuentas”, por intermedio de los resultados obtenidos en la co-responsabilización de sus agentes (profesores, gestores, directores y alumnos) y por los índices logrados ya sean, positivos, o negativos, creando instrumentos meditativos objetivando una mejora efectiva de la “calidad de la enseñanza”. En Brooke y Cunha (2011, p. 22) vamos a encontrar la siguiente aclaración “La *accountability* en el contexto educacional significa ante todo la asociación entre resultados de aprendizaje y consecuencias para el distrito educacional, la escuela, los profesores y los alumnos”.

En Brasil, la primera política de responsabilización escolar a ser implantada fue el Programa de Expansión y Mejora de Enseñanza en el Medio Rural del Nordeste (EDURURAL) direccionada a los Estados de Pernambuco, Piauí y Ceará que destacaron el nivel de desempeño real encontrado en relación a la sociedad brasileña. Ampliada posteriormente para todo el país con la creación del Sistema de Evaluación de Enseñanza de Primer Grado (SAEP).

En la década de 1990, ocurre la sustitución del SAEP, por el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB), vigente en la actualidad que se configura como un marco en el escenario nacional. Direccionado a las áreas de Lengua Portuguesa y Matemáticas, las pruebas aplicadas de forma censitaria en las etapas finales de la Enseñanza Primaria y Media (5º, 9º y 3º Años) respectivamente, lo que permite el acompañamiento evolutivo a lo largo de los años, por el hecho de haber sido adoptado en 1995, a través del uso de la Teoría de Respuesta al Item⁴ (TRI) que evalúa el desarrollo de las habilidades por medio de la estandarización de los testes.

La articulación de los ministerios de la educación y secretarías estatales fueron lo que impulsaron la implantación y reestructuración gradual a lo largo de los años ocupando la configuración actual de un mecanismo detallado de la calidad, funcionamiento y gestión de la educación que a través de la aplicación de testes en grandes proporciones y aplicación de encuestas, obtiene un diagnóstico de la calidad de educación y subsidian en la implantación de políticas públicas educacionales con el objeto de mejorar y perfeccionar la situación en que la práctica del saber se encuentra. Hacen parte de esas evaluaciones: la Evaluación Nacional del Rendimiento Escolar (ANRESC) popularmente conocida como Prueba Brasil, Evaluación Nacional de la Alfabetización (ANA), Evaluación Nacional de la Educación Básica (ANEB) que abarcan obligatoriamente la red pública se destinan a las redes públicas y particulares averiguando los niveles de alfabetización y literacidad, posee una dinámica de muestreo y por sorteo respectivamente. Las junciones de las medias con los datos del Censo Escolar componen el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) y establecen metas futuras para las redes de enseñanza.

⁴ Se trata de una metodología de evaluación basada en las matrices de referencia, que está formada por un conjunto de descriptores, previamente establecidos para determinadas materias de evaluación, que pretende asegurar que en determinados niveles el alumno ha desarrollado las competencias cognitivas, evitando así las patadas. Uno de los varios ejemplos que utiliza esta estrategia es el Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM) y los Estados con sistemas de evaluación propios con, por ejemplo, el Sistema Permanente de Evaluación del Estado de Ceará (SPAECE) y el Sistema de Evaluación Educativa de Piauí (SAEPI) (BROOKE, 2006); (DIAS SOBRINHO, 2003).

Otra creación es el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), que de modo restrictivo a lo largo de su caminata ha asumido las características certificadoras, pues es restricto y criterio para el ingreso en la Enseñanza Superior pública, tras concluir la Educación Básica, pero aunque muchas universidades hayan adherido al mismo, todavía no es general una cobertura legal por parte de todos los estados, pues algunas instituciones realizan sus propios proceso evaluativos/ vestibulares.

Como una forma de crear mecanismos más detallados de funcionamiento y gestión de la calidad de la educación en sus propios Estados, a partir de la década de 1990, diversos Estados instituyeron sus propios sistemas evaluativos. Son ejemplos: el Sistema Permanente de Evaluación del Estado de Ceará (SPAECE) en 1992, el Sistema de Evaluación del Rendimiento del Estado de São Paulo (SARESP) en 1992, el Sistema Mineiro de Evaluación de la Educación Pública (SIMAVE) en 2000, el Programa Nueva Escuela de Río de Janeiro en el año de 2000 que fue remplazado luego a continuación, por el Sistema de Evaluación del Estado de Piauí (SAEPI) que su creación es mucho más reciente referente al año 2011 (CERDEIRA; ALMEIDA; COSTA, 2014). Brooke y Cunha (2011, p. 18, traducción nuestra) afirman que:

A menudo, estas nuevas políticas implican la identificación y clasificación de las escuelas a partir de los resultados de 5º y 9º de primaria y de 3º de secundaria, que son las informaciones puestas a disposición por la mayoría de los sistemas estatales de evaluación que siguen el modelo del Sistema da Educação Básica (SAEB).

Los resultados de las evaluaciones externas se utilizan como instrumentos de gestión educacional, mecanismo de informatización de los niveles de aprendizaje de los alumnos al público, definición de estrategias de formación continua, destino de recursos, incentivo de bonificaciones salariales, certificación de alumnos y escuelas. En Brasil, diferentemente de los países americanos no hay relaciones entre los testes y el futuro de los alumnos, como tampoco ocurre a la inclusión de familiares lo que puede culminar en el uso de *accountability* fragmentadas/parciales (BROOKE; CUNHA, 2011).

Brooke (2006) llama la atención para el estrechamiento del currículo, posibilidad de la centralización en los contenidos de las asignaturas que son evaluadas (portugués y matemáticas) en detrimento a las demás un segundo plano y prácticas fraudulentas que alteren la realidad concreta en favor del recibimiento de recursos (MEDEIROS; AGUIAR, 2018).

Corroborando con ese pensamiento Horta Neto (2010, p. 90) expone que “los datos y las percepciones sobre la realidad ni siempre captan la realidad. Ellos son aproximaciones de esa realidad”. Todavía según el autor:

Es importante destacar que, aunque tiene sus límites, la evaluación es capaz de proporcionar información para la toma de decisiones para la implementación de políticas públicas, y en este sentido, es mucho mejor que una huida a ciegas, en la que no hay datos en los que los responsables políticos puedan basarse (op.cit. p. 90, traducción nuestra).

La preocupación con la calidad de la Educación Básica está en el centro de los programas subnacionales de evaluación. A pesar de usar instrumentos descendentes del SAEB, que son fundamentalmente de monitoreo y no de diagnóstico, todos tienen como objeto explícito fornecer *feedback* a los profesores del aula de clase y ayudar en la búsqueda de soluciones para superar las dificultades de aprendizaje de los alumnos (BROOKE; CUNHA, 2011).

En Brasil, Bonamino (2012) caracteriza tres tipos de evaluación en larga escala. La diagnóstica que no atribuye ningún tipo de consecuencia a la escuela y al currículo escolar que es llamada de primera generación; a las de responsabilización branda (*low stakes*) que culminan consecuencias simbólicas denominadas de segunda generación y la tercera que funciona como una responsabilización fuerte o responsabilización fuerte (*high stakes*) que trae consecuencias materiales. Las dos últimas citadas poseen mecanismos de remuneración acorde con las normas establecidas y metas obtenidas previamente, así como promueven interferencias en los espacios escolares. Su funcionamiento ocurre alrededor de la visión de perfeccionamiento por el hecho de ser una prestación de cuentas, presión por mejores resultados, apoyada en la definición de metas junto al Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB).

Esas asociaciones y consecuencias se articulan a la bonificación salarial de los profesionales de la educación y definen nuevos contextos desde su implantación por añadir diálogos e investigaciones sobre el tema evidenciando el gran reto de educadores que es la oferta de una educación de calidad, en proporciones superiores de la divulgación de los resultados externos, poniendo así, varios agentes en el centro de la contienda, puesto ora como villanos, ora como héroes.

Los discursos de los estudiosos del lado, están oscilando entre dos extremos: por un lado, los críticos que buscan investigar los reflejos de la reforma política en la organización de la educación y la enseñanza; por otro, los defensores de la aplicación y la mejora, como medio de responsabilidad de

los profesionales y la supuesta mejora de la calidad educativa (SOARES; ALVES, 2013, p. 449, traducción nuestra).

Para Pontual (2008) dichas investidas en larga escala ganaron proporciones con el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) que ofrece una medida estandarizada de calidad realizando agregación entre desempeño de alumnos y bonificación docente. “La remuneración del profesorado en la mayoría de los sistemas de enseñanza es única para todos los profesionales, ofertando una base salarial que varía con base en dos criterios: tiempo de servicio y titulaciones obtenidas” (*Ibidem*, p. 05).

Entre sus pros y sus contras, hay defensores favorables y críticos severos. Lo que está en pauta en estas discusiones de evaluaciones en larga escala es calidad de enseñanza ofertada en los países que adoptaron en su interior tales estrategias (PEREIRA, 2019). Por tratarse de un área que naturalmente suscita gigantescos investimentos. Brooke (2006) destaca que hay necesidad de un mayor nivel de comprensión y profundización teórica sobre la pauta que se viabiliza por medio de investigaciones para que pueda crear conexiones entre sistemas y responsabilizaciones más consistentes.

Formación profesional docente y las políticas de responsabilización escolar

Evaluar sucinta heterogeneidad y la necesidad de profesionales aptos para tal ejercicio que deben promover de divergentes métodos y concepciones teóricas para no realizar interpretaciones equivocadas acerca de los resultados que las agencias de evaluación divulgan. Para que no ocurran discrepancias y daños, se hacen válidas la construcción de diálogos colectivos acerca de qué cobran los sistemas de evaluación, de lo contrario, los investimentos en formaciones, talleres pedagógicos, se vuelven inocuos, caso no haya un currículo común (BROOKE; CUNHA, 2011).

Para efectucción de una educación de calidad capaz de incluir es de fundamental importancia la junción de numerosas y diversificadas variables a ejemplo de la implantación de políticas públicas capaces de ser puestas y efectuadas en la práctica, una comprensión real y profundizada de la educación que la gran masa poblacional está ofertando, compromiso de todos los sujetos que trabajan con educación. El Plan Nacional de Educación (PNE) en las metas dieciséis, diecisiete y dieciocho expone sobre calidad relaciones a la formación profesional, respectivamente:

Capacitar, a nivel de posgrado, al 50% (cincuenta por ciento) de los docentes de educación básica, hasta el último año de este PNE, y asegurar a todos los

profesionales de la educación básica la formación continua en su área de competencia, considerando las necesidades, demandas y contextualización de los sistemas educativos.

Garantizar, en el plazo de dos (2) años, la existencia de planes de carrera para los profesionales de la educación pública básica y superior en todos los sistemas educativos y, para los planes de carrera de los profesionales de la educación pública básica, tomar como referencia el piso salarial profesional nacional, definido por ley federal, en los términos del inciso VIII del artículo 206 de la Constitución Federal. (BRASIL, 2014, p. 51, traducción nuestra).

La conquista de espacio, en documentos legales, es un paso positivo en dirección a la eficacia escuela, ya que el profesor/educador tiene papel fundamental en la calidad de la educación de todo y cualquier país. Partimos de la asertiva que una sencilla remuneración a los profesionales de las escuelas que se destacan no es capaz de solucionar los huecos y fallas existentes en un espacio corto de tiempo.

Las políticas de bonificación salarial pueden crear problemas de juego, manipulaciones de las normas hechas por las escuelas, tales como: no aplicar las evaluaciones a los estudiantes con menor rendimiento de los alumnos, menor preocupación por las calificaciones que no son cubiertas por las evaluaciones externas, transferencias blancas de los estudiantes con bajo rendimiento a otras instituciones (BROOKE; CUNHA, 2011, traducción nuestra).

Como esas prácticas involucran una serie de sujetos y procesos para su efectuar se pueden alterar de motivador a desmotivador, a cortos y rápidos espacios de tiempo, causando sentimientos de presión y desvalorización o de preparación elevada para lograr buenos índices, dejando la formación integral de los alumnos que son el centro del proceso educativo en segundo plan, desvalorizando sus discrepantes realidades.

Vieira (2007, p. 58) conceptúa que “la escuela no se reduce a un simple reverso de políticas, sino antes se configura como espacio de reconstrucción y de innovación, ofreciendo elementos para la formulación de nuevas políticas”. Que al ser concretadas en la práctica se convierten en gestión. Para Freitas, (2013, p. 14) “La escuela no es un local ingenuo bajo un sistema social cualquier, de ella se espera que cumpla una determinada función”.

Dado que el espacio escolar se inserta en la sociedad, la evaluación y el currículo escolar traen rasgos de la misma (MEDEIROS; AGUIAR, 2018). Ante esto, el conocimiento y la reflexión sobre las interfaces con el currículo son relevantes, teniendo en cuenta que las diversas políticas implementadas a lo largo de la historia reflejan en ciertas fases lo vivido por la sociedad. Presentándose en una encrucijada por un lado la defensa de una educación democrática y ciudadana, y por otro una educación orientada al mercado laboral, desde la

década de 1990 el Estado comenzó a enfatizar las políticas centradas en la regulación y la evaluación (MENEGÃO, 2015).

Es correcto decir que el término “calidad” contiene numerosas polisemias, que pueden generar entendimientos erróneos y equivocados perjudicando la efectividad de una educación integral de calidad que constituye uno de varios derechos fundamentales del ser humano, al centrarse en acciones que señalan a buenos resultados en las evaluaciones externas, desencadenando un proceso que debe ser extenso, complejo y equitativo para potenciar e inducir varias otras habilidades.

Al debatir sobre evaluación y calidad es necesario poner en el centro de las atenciones algunos puntos significativos por el hecho de ser válidos e inacabados. En este sentido no podemos dejar de realizar mención al currículo escolar oficial, pues en lo mismo se explicita las áreas del conocimiento que deberán ser trabajadas desarrollando habilidades en los estudiantes. Menegão (2015, p. 56, traducción nuestra) discorre que:

El currículo puede entenderse como un instrumento significativo utilizado en muy diversas épocas y sociedades, tanto para desarrollar procesos de conservación, transformación y renovación de los conocimientos históricamente acumulados, como para socializar a los alumnos de acuerdo con los valores considerados deseables.

A través de las colocaciones nos posicionamos en que nada en la sociedad es mayormente neutral, porque hay un juego de poder que rodea y guía a la sociedad explícita e implícitamente, además de la subjetividad inherente a todos los sujetos. Sobre el currículo llamamos a participar en la discusión a Gimeno (1992 apud PACHÊCO, 2005, p. 25) cuando afirma que “el currículo define un territorio práctico sobre el que se puede intervenir, investigar, pero, ante todo, en el que hay que intervenir.”. No hay neutralidad, como lo define uno de los mayores estudiosos y teóricos de la educación, Freire, es un acto político que implica un juego de fuerzas en el que las clases dominantes imponen su pensamiento a los grupos menos favorecidos (MEDEIROS; AGUIAR, 2018).

En ese sentido, los profesores no son simplemente ejecutores de acciones mecanizadas, insertan en su forma de trabajar sus percepciones sobre el mundo que los acerca con su amplia totalidad, estableciendo relaciones sociales, políticas, sociales que se relaciona con su forma particular de ser, su formación y sus contextos diarios de vida. Sosteniéndose en el ponderar de Luck (2009, p. 116) “una escuela es una organización social construida por las interacciones de las personas que hacen parte de ella, orientadas por sus valores, creencias, mitos y ritos”.

En la mayoría de las veces, las acciones son determinadas de forma vertical, desde arriba hacia abajo, sin considerar las especificidades reales. Al considerar solo el currículo oficial, simplifica la capacidad de aptitudes críticas bien formuladas y tal proceso no se puede reducir a clasificar o no los desempeños de los sujetos que lo realizan modulando el propio acceso al contenido.

Compartimos del pensamiento de Menegão (2015, p. 33) cuando afirma que “la educación es decisiva para la formación integral humanística y científica de sujetos autónomos, críticos, creativos y protagonistas de la ciudadanía activa”. Reafirmando ese punto de vista, Libâneo (2006, p. 97) aborda que “las escuelas tienen una tarea muy clara que es la transmisión y la construcción de la cultura, de la ciencia, del arte, preparar os alumnos para el trabajo, para la ciudadanía, para la vida cultural, para la vida moral”.

A lo largo de los siglos logramos conquistas como un mayor número de sujetos concluyentes de la educación básica, pero no concretizamos el gran reto de ofertar una enseñanza de calidad y equidad. “Los obstáculos a la democratización de la enseñanza se han transferido de acceso para la permanencia de todos los estudiantes en la escuela” (BORGES, 2016, p. 98). Al que se refiere a la educación como derecho se percibe que logramos en términos legales, basta para ello realizar una retrospectiva en la historia nacional, sin embargo, en la efectucción real de las acciones son grandes y alarmantes los retos y disparidades evidenciados.

Consideraciones finales

La educación y la evaluación siempre han ido de la mano. Tal hecho, ciertamente no extraño para todos los que asistieron durante años a las unidades escolares, hoy, en el contexto creciente del uso de indicadores económicos, educativos y estadísticos, se convierte en algo con un propósito muy diferente de las antiguas pruebas escolares para evaluar, suspender o aprobar, parte significativa de la población estudiantil. Si antes, el objetivo era eliminar preliminarmente a los alumnos considerados no aptos para la escolarización, especialmente en los primeros grados de la enseñanza elemental, actualmente, el enfoque evaluativo se constituyó en otros objetivos más definidos, basándose principalmente en la medición y el escalamiento de los resultados del aprendizaje escolar con el fin de medir la calidad de la educación ofrecida (OLIVEIRA, 2007).

El potencial para generar debates hizo que el tema de la calidad de la educación, vinculado a la evaluación a gran escala, fuera un elemento con énfasis teóricos

completamente divergentes. Son numerosos los autores que discuten el sistema de evaluación a gran escala basado en pruebas estandarizadas, entre ellos, Martins (2001) que considera la evaluación externa de los resultados obtenidos por las escuelas, un indicador importante para que los gestores de los sistemas educativos puedan corregir los problemas y reorientar las decisiones y los caminos institucionales, sin embargo, el mismo autor destaca que las metodologías que desconocen la diversidad cultural existente dentro de la escuela no captan la dinámica efectiva de las unidades escolares, basándose sólo en los resultados finales obtenidos por las pruebas estandarizadas.

En el otro extremo, sin embargo, hay quienes creen que es posible utilizarlo como un instrumento importante para la mejora de los estándares de calidad y la aplicación de nuevas políticas públicas. Souza (2005) sostiene que la evaluación a gran escala no pretende reprobar a nadie, sino proporcionar información a los gestores de la educación y al público sobre el rendimiento del sistema escolar, dando a las escuelas, regiones, municipios o estados la oportunidad de demostrar lo que necesitan para mejorar sus resultados, así como lo que hay que hacer para promover esta mejora.

A favor o en contra, lo cierto es que las evaluaciones asumen una posición estratégica en las agendas de los gobiernos, ya que se considera que contribuyen a la calidad de la administración pública y promueven la sostenibilidad de la reforma. Esto se debe a que las actividades evaluativas permiten controlar los resultados obtenidos, responsabilizar a los proveedores de servicios de los resultados, así como transmitir la imagen de un Estado que se preocupa y respeta los intereses de los ciudadanos (CLÍMACO, 2005).

Por lo tanto, la evaluación se convirtió en una actividad presente en todos los sectores sociales, convirtiéndose en el eje rector del proceso de regulación estatal. Sin embargo, ha sido en el ámbito educativo donde las evaluaciones han ganado protagonismo, en vista de que el conocimiento se ha convertido en un elemento clave para el desarrollo de la economía, a través de los cambios tecnológicos, los descubrimientos científicos y las innovaciones.

La evaluación como parte de un proceso de recopilación y análisis de información para la toma de decisiones se convierte en una herramienta única en la educación, ya que la evaluación de los sistemas puede permitir a los gestores actuar a través de información básica sobre la red educativa. Las políticas de evaluación y rendición de cuentas de la escuela - *accountability school* - se han implementado en varios países con el fin de hacer pública la información sobre el rendimiento de los alumnos y, en consecuencia, el trabajo de los actores involucrados en el día a día de la escuela, siendo considerados corresponsables del rendimiento alcanzado por la institución escolar.

Así, la construcción de una cultura evaluativa puede ofrecer ayudas para la toma de decisiones desde la perspectiva de la calidad. El reto sigue siendo la apropiación de los resultados obtenidos por los actores de la escuela, así como la utilización de los mismos para orientar las actividades de enseñanza.

Las formas de introducir las evaluaciones en las escuelas y las formas de difundir los resultados pueden influir en los debates y las prácticas de los actores según sus percepciones. De hecho, las diferentes reacciones ante el desconocimiento y la comprensión superficial pueden producir distanciamiento, resistencia, sumisión y pasividad, pero también un esfuerzo de comprensión y utilización de los resultados por parte de los sujetos escolares.

REFERENCIAS

BONAMINO, A. SOUSA, Z. S. Três gerações de avaliação da educação básica no brasil: Interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 378-388, abr./maio 2012.

BORGES, H. Conheça os bilionários convidados para reformar a educação brasileira de acordo com sua ideologia. **The Intercept Brasil**, 4 nov. 2016. Disponível em:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf?sequence=1?curso=CFS%202%202018. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 15 fev.2020.

BROOKE, N. CUNHA, M. A. A. A avaliação externa como instrumento de gestão educacional dos estados. **Estudos e pesquisas educacionais**, 2011. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/avaliacao_externa_fvc.pdf. Acesso em: 2 jan. 2019.

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

BROOKE, N.; SOARES, J. F (Org). **Pesquisa em eficácia escolar**: origens e trajetórias. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CERDEIRA, D. G. S.; ALMEIDA, A. B.; COSTA, M. Indicadores e Avaliação Educacional: Percepções e Reações a Políticas de Responsabilização. **Avaliação: Estudo em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 57, p. 198-225, jan./abr. 2014.

CERVO, A. L. **Metodologia científica**. Trad. Amado Luiza Cervo, Pedro Alcino Bervian e Roberto da Silva. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentenci Hall, 2007.

CLIMACO, M. C. **Avaliação de sistemas em educação**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

FREITAS, L. C. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43 n. 148 p. 348-365, jan./abr. 2013.

HOFMANN, J. **Avaliação**: mito e desafio – uma perspectiva construtivista. 35. ed. Porto Alegre: Mediação, 2005.

HORTA NETO, J. L. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presente no debate sobre o tema. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 227, p. 84-101, jan./abr. 2010.

<https://theintercept.com/2016/11/04/conheca-os-bilionarios-convidados-para-reformar-a-educacao-brasileira-de-acordo-com-sua-ideologia/>. Acesso em: 12 fev. 2020.

LUCK, H. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, n. 77, ano XXII, p. 28-48, dez. 2001.

MEDEIROS; E. A.; AGUIAR; A. L. O. Formação Inicial de Professores da educação básica em licenciaturas de universidades públicas no Rio Grande do Norte: estudo de currículos e suas matrizes curriculares. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 13, n. 3, 2018.

MENEGÃO, R. C. S. G. **Impactos da avaliação externa no currículo escolar**: percepções de professores e gestores. 2015. 272 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, 2015.

MOREIRA NETO, J. G. Sistemas de indicadores educacionais no acompanhamento e avaliação de políticas públicas. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, v. 19, n. 41, set./dez. 2008.

OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. *In*: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da constituição federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo, 2001.

PACHÊCO, J. A. **Escritos curriculares**. São Paulo: Cortez, 2005.

PEREIRA, R. S. Proposições da OCDE para América Latina: o Pisa como instrumento de padronização da educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, 2019.

PONTUAL, T. C. **Remuneração por mérito, desafio para a educação**. Fundação Lemann, 2008.

SANTOS, F. A.; PETOUR, M. T. F. Internacionalização dos sistemas de avaliação: evidências de Brasil e Chile. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, 2019.

SILVA, M. J. A. O sistema mineiro de avaliação da educação pública: impactos na escola fundamental de Uberlândia. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, v. 5, 2007.

SOARES, M. T. G; ALVES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.

SOUZA, A. M. (Org.). **Dimensões da avaliação educacional**. Petrópolis: Vozes, 2005.

VIEIRA, S. L. Políticas e gestão da Educação Básica: Revisitando conceitos simples. **RBPAE**, Rio Grande do Norte, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

VIEIRA, S. L. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. *In*: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO CEARÁ. **Novos paradigmas de gestão escolar**. Fortaleza: SEDUC, 2005a. p. 7-26.

Cómo referenciar este artículo

OLIVEIRA, L. X. de; CARVALHO, A. D. F.; TAVARES; A. M. B. do N. Política de responsabilidad escolar (*accountability school*) y formación de profesores: escenarios y actores en la evaluación educativa brasileira. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. 4, p. 2049-2065, out./dez. 2020. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v15i4.13887>

Enviado el: 16/01/2020

Revisiones requeridas el: 25/04/2020

Aprobado el: 30/05/2020

Publicado el: 30/08/2020