

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

RENATO MELO RIBEIRO

O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil: tensões contextuais e argumentativas

São Paulo
2018

RENATO MELO RIBEIRO

O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil:
tensões contextuais e argumentativas

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Faculdade
de Educação da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de
Mestre em Educação.

Área de concentração: Estado,
Sociedade e Educação

Orientadora: Profa. Dra. Sonia Maria
Portella Kruppa

São Paulo
2018

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

37.06 Ribeiro, Renato Melo
R484d O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil: tensões contextuais e argumentativas / Renato Melo Ribeiro; orientação Sonia Maria Portella Kruppa. São Paulo: s.n., 2018.
 275 p. ils.; graf.; tabs.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

1. Avaliação da aprendizagem 2. Polifonia I. Kruppa, Sonia Maria Portella, orient.

Elaborada por Natalina de Jesus Delfina da Luz – CRB-8/4018

FOLHA DE APROVAÇÃO

RIBEIRO, Renato Melo.

Título: O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil: tensões contextuais e argumentativas.

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovado em: 05/10/2018

Banca Examinadora

Profa. Dra. Sonia Maria Portella Kruppa
Instituição: Universidade de São Paulo (USP)
Julgamento: Aprovado

Profa. Dra. Alicia Maria Catalano de Bonamino
Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio)
Julgamento: Aprovado

Profa. Dra. Manuela Terrasêca
Instituição: Universidade do Porto (UP/Portugal)
Julgamento: Aprovado

AGRADECIMENTOS

À Professora Sonia Maria Portella Kruppa, pela orientação acadêmica, amizade intelectual e saberes partilhados em meio à convivência acadêmica, profissional e política na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP);

À Profa. Lisete Regina Gomes Arelaro, pela contribuição no exame de qualificação da pesquisa, além das lições preciosas em meio à convivência profissional e política na FEUSP;

À Professora Sandra Maria Lian Zákia Sousa, pelos saberes compartilhados em disciplina de Pós-Graduação da FEUSP, pela contribuição no exame de qualificação e por ter aceitado participar da banca de defesa desta dissertação;

À Professora Bruna Sola da Silva Ramos, pela contribuição no exame de qualificação da pesquisa;

Às Professoras Alicia Maria Catalano de Bonamino, Manuela Terrasêca, Nathalia Cassettari e ao Professor João Carlos Pereira de Caramelo, por terem aceitado participar da banca de defesa desta dissertação;

À Professora Adriana Bauer, por ter incentivado a comunicação de resultados parciais desta pesquisa na IX Reunião da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave);

À Professora Lélia Silveira Melo Souza e ao Professor Ricardo Neves Streich pelo aconselhamento técnico em questões de tradução e normatização;

Aos meus Professores da Graduação e da Licenciatura na USP, por terem semeado um interesse duradouro pelas questões de Linguagem e de Educação.

*A Nazaré, minha vó, por esse amor incomensurável;
A Luiza e Afonso, meus pais, pelo já feito e o eterno mais;
A Vanessa, Alice e Inácio: esposa e filhos recompensam o que faço;
E a cada mão que se estendeu: do modesto que tenho, nada é só meu.*

RESUMO

RIBEIRO, Renato Melo. *O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil: tensões contextuais e argumentativas*. 275f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Esta pesquisa teórica investiga a controvérsia acadêmica sobre avaliações em larga escala no Brasil, sistematizando as posições/argumentos desse debate na forma de um *continuum* argumentativo, além de delinear tensões discursivas e contextuais que circundam e perpassam a polêmica sobre a avaliação da escola básica. A revisão de literatura pertinente e a apreciação dos discursos acadêmicos gravitantes da temática, do ponto de vista teórico-metodológico, orientaram-se pela noção de polifonia (BAKHTIN, 2005; MAINGUENEAU, 2002; CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2016). Ou seja, pelo esforço de abordar, de forma simultânea e equipolente, as várias vozes que se pronunciam diversamente sobre o tema das avaliações em larga escala no Brasil. Desse modo, a incursão teórica segue por três eixos de sistematização/interpretação: 1) a reconstituição da trama histórica do desenvolvimento do aparelho de avaliação externa no Brasil, por meio de uma periodização interpretativa que põe em relevo as tensões e disputas centrais que incidiram nas discussões entre acadêmicos e especialistas da avaliação; 2) o mapeamento dos conceitos abrangentes (categorias-chave da problemática educacional estreitamente vinculadas à esfera da avaliação), evidenciando tensões potencialmente constitutivas da controvérsia da avaliação; 3) o desvelamento do embate ideológico-discursivo no campo da avaliação e seu desdobramento político-pedagógico em diferentes zonas argumentativas - gradações de um *continuum* com diferentes graus de apoio e recusa às avaliações externas e em larga escala. Por fim, ao relacionar as tensões discursivas geradoras e as tensões contextuais constitutivas da controvérsia em questão, propõe-se uma formulação teórica exploratória sobre a gênese do *continuum* argumentativo, com potencial de orientar possíveis desdobramentos teóricos e empíricos da investigação aqui empreendida.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação em larga escala. Polifonia. Controvérsia educacional.

ABSTRACT

RIBEIRO, Renato Melo. *The debate about large scale assessments in Brazil: contextual and argumentation tensions*. 261f. Dissertation (Master) - School of Education, University of São Paulo, São Paulo, 2018.

This theoretical research investigates the academic controversy about large scale assessments in Brazil, systematizing the views/arguments of this debate in a form of a *continuum argumentation*, outlining the discursive and contextual tensions that surround and permeate the polemics about large scale assessment in basic school. The relevant review of the literature and the appraisal of academic discourses about the theme, from the theoretical-methodological point of view, were supported by the notion of polyphony (BAKHTIN, 2005; MAINGUENEAU, 2002; CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2016). By the effort to approach, simultaneously and in an equipollent way, the different voices that are expressed diversely about the theme of large scale assessment in Brazil. Therefore, the theoretical incursion is in accordance with three pillars of systematization/interpretation: 1) The reconstruction of a historical plot about the development of external assessment apparatus in Brazil, by means of interpreting the periods that highlight the tensions and central disputes in the discussions between scholars and experts in assessment; 2) The mapping of broad concepts (key-categories of the educational problematic closely linked to the sphere of evaluation), highlight tensions that potentially constitute the controversies of assessment.; 3) the unveiling of the ideologically-discursive conflict in the field of assessment and its political-pedagogical unfolding in different argumentative areas – gradations of a continuum with different degrees of support and the refusal of external assessment in large scale. Finally, in relating the discursive tensions generators and the constitutive contextual tensions of the controversy at issue, an exploratory theoretical formulation is proposed about the genesis of the continuum argumentative, with the purpose to guide possible theoretical and empirical unfolding of investigation here pursued.

KEYWORDS: Large scale assessment. Polyphony. Educational controversy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Orientação metodológica da pesquisa “O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil: tensões contextuais e argumentativas”.....	24
Figura 2 - Diagrama da trama histórica das avaliações externas no Brasil (1966-2016).....	79
Figura 3 - Diagrama conceitual da (nova) governação educacional do Brasil - gestada nos governos FHC e Lula (1995-2010).....	172
Figura 4 - Decágono conceitual da avaliação em larga escala - conceitos abrangentes.....	174
Figura 5 - <i>Continuum</i> argumentativo do debate sobre avaliações externas.....	229
Figura 6 - Diagrama do percurso gerativo das zonas argumentativas do debate sobre avaliações em larga escala no Brasil.....	237
Figura 7 - Ciclo do programa de pesquisa sobre o debate das avaliações em larga escala: tópicos para um estudo por aproximações sucessivas.....	245

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Roteiro com eixos e questões norteadoras da pesquisa “O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil: tensões contextuais e argumentativas”.....	36
Quadro 2 - Inovações/mudanças do Saeb ocorridas entre 1995 e 1997 – fase de consolidação da trama histórica das avaliações em larga escala no Brasil.....	56
Quadro 3 - Conceitos abrangentes: tensões constitutivas.....	175
Quadro 4 - Conceitos abrangentes: principais interfaces com a esfera da avaliação externa.....	177
Quadro 5 - Oposição de paradigmas para a avaliação de escolas: abordagem da avaliação externa vs. abordagem da autoavaliação.....	225
Quadro 6 - Quadro sinótico das zonas argumentativas do debate sobre avaliações externas.....	227

SUMARIO

INTRODUÇÃO	13
1 AVALIAÇÃO EXTERNA NO BRASIL: TRAMA HISTÓRICA	38
1.1 Acumulação precedente (1966-1987).....	39
1.2 Gestação/incubação (1987-1990)	43
1.3 Gênese e formação (1990-1995)	46
1.4 Consolidação (1995-1997)	51
1.5 Ascendência (1997-2005).....	57
1.6 Dominância (2005-2013).....	62
1.7 Dominância acentuada (2013-2016).....	70
1.8 Síntese da trama histórica	77
2 AVALIAÇÃO EXTERNA E EM LARGA ESCALA: CONCEITOS ABRANGENTES	82
2.1 Estado avaliador	83
2.2 Reforma Educacional	89
2.3 Reforma Curricular.....	96
2.4 Quase-mercado	113
2.5 Culpabilização docente.....	118
2.6 <i>Accountability</i>	125
2.7 Qualidade da educação	132
2.8 Informações educacionais.....	139
2.9 Mundialização da educação.....	145
2.10 Governança educacional.....	158
2. 11 Ligando os pontos.....	174
3 A CONTROVÉRSIA DA AVALIAÇÃO NO BRASIL: CONTINUUM ARGUMENTATIVO	180
3.1 Discurso economicista de justificação das avaliações em larga escala.....	181
3.1.1 Apoio incondicional	188
<i>Ou quase incondicional</i>	194
3.2 Discurso crítico de problematização da avaliação externa.....	195
3.2.1 Apoio crítico	200
3.2.2 Recusa Propositiva	214
3.2.3 Recusa categórica	221

<i>Ou quase recusa</i>	225
3.3 <i>Continuum</i> argumentativo	227
3.4 Contexto da controvérsia e <i>continuum</i> argumentativo	231
3.4.1 Trama histórica e controvérsia da avaliação.....	231
3.4.2 Conceitos abrangentes e controvérsia.....	233
3.4.3 Percurso gerativo das zonas argumentativas	237
CONSIDERAÇÕES FINAIS	239
REFERÊNCIAS	249

INTRODUÇÃO

Como reconstituir um “Coliseu” submerso, reunindo seus fragmentos dispersos no mar, enquanto ainda se aprende a mergulhar?

A pesquisa teórica “O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil: tensões contextuais e argumentativas” investiga a controvérsia acadêmica sobre avaliações externas e em larga escala no país, com foco no mapeamento da polifonia argumentativa dessa arena educacional e no delineamento das tensões ideológicas e contextuais que circundam e perpassam esse debate. Nesta parte introdutória da dissertação, para contextualizar, justificar e apresentar o estudo empreendido, abordam-se os seguintes tópicos: apresentação e justificativa; objetivos da investigação; orientação metodológica; problemática da investigação, divisão e principais referências.

Apresentação e justificativa

Historiadores da educação como Chervel (1990) têm lançado seu olhar para controvérsias, polêmicas, debates e disputas do campo educacional como um terreno fértil de investigação histórica. Esse mesmo olhar abrangente para as polêmicas/disputas parece ser produtivo também em relação a questões educacionais mais contemporâneas, ou seja, para estudos sincrônicos dos temas em pauta, particularmente quando transbordam a área especializada, alcançando a agenda pública dos debates sociais.

Nesse sentido, esta pesquisa também pode ser definida como um desdobramento de um macro interesse pelo estudo das controvérsias mais acaloradas do debate educacional brasileiro contemporâneo. A disputa pela narrativa científica educacional quando o resultado ainda está em aberto, quando não há consensualidade ou quando a hegemonia de uma das posições permanece como um território amplamente contestado, constitui o “pano de fundo” das curiosidades intelectuais que movem a presente investigação.

No âmbito das controvérsias educacionais em vigor, destaca-se o debate sobre as avaliações em larga escala¹, até pelo papel estratégico que, nos últimos 25 anos, os

¹ Avaliações externas do desempenho dos estudantes da educação básica em áreas do conhecimento escolar por meio de provas standardizadas, tal como ocorre, por exemplo, no Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA), na Avaliação Nacional da Educação Básica, na Avaliação Nacional do Rendimento Escolar/Prova Brasil, na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), no Exame Nacional

sistemas de avaliação ocuparam no interior das reformas, políticas e programas educacionais no país, destacando-se como instrumento privilegiado de gestão/planejamento do setor, em diversos níveis da federação.

Essas avaliações causam polêmica acalorada nas diversas esferas de debate: na comunidade acadêmica, nos meios políticos institucionais, nos meios de comunicação de massa e também nas escolas. O debate no interior da comunidade acadêmica brasileira, objeto do presente trabalho, apresenta uma gradação argumentativa (de posicionamentos e argumentos de sustentação/refutação) que vai “da contraposição extremada ao reconhecimento da contribuição das avaliações em larga escala e das medidas educacionais”, na expressão de Bauer, Alavarse e Oliveira (2015, p. 1369).

Na verdade, mais do que simplesmente reconhecer contribuições das avaliações externas, o outro extremo desta discussão é ocupado por vozes que defendem incondicionalmente (e entusiasticamente) as avaliações em larga escala e seus usos mais controversos na comunidade escolar, como, por exemplo, a responsabilização material (prestígio/desprestígio; prêmios/sanções) de educadores e escolas em função dos desempenhos dos estudantes.

Fernandes e Gremaud (2009, p. 4) consideram que as discussões sobre avaliações externas se devem a questões de duas naturezas: problemas relacionados às imperfeições inerentes às medidas educacionais, “por não levarem em conta todos os aspectos que se gostaria de considerar e por medir com erros (sistemáticos e/ou aleatórios) os aspectos que elas se propõem avaliar”, que vêm a ser mais ou menos grave a depender da extensão das imperfeições; e problemas relacionados ao uso dos resultados, estes sim causadores da polêmica atual acalorada. De fato, têm razão os autores quando afirmam que a polêmica atual está muito mais relacionada “à nova função que os exames assumem nas políticas de *accountability*, cujo cerne é considerar não apenas os alunos, mas escolas, professores, diretores e gestores como responsáveis pelo desempenho dos estudantes” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 4).

Mesmo admitindo que uma avaliação de sistema poderia não se restringir a procedimentos de avaliação externa (lançando mão da autoavaliação das instâncias, por exemplo) e de que uma avaliação externa não precisaria se restringir a procedimentos de medição em larga escala por meio de testes padronizados (lançando mão da avaliação *in loco* de uma comissão externa, por exemplo), neste trabalho, seguindo certo uso comum

na comunidade educacional brasileira, utilizaremos como sinônimos os termos ‘avaliação em larga escala’, ‘avaliação externa’ e ‘avaliação de sistemas’, e, por vezes e em menor medida, a variante ‘avaliações padronizada’, como forma de dar unidade à terminologia nos marcos desta reflexão, assim facilitando o processo de comunicação. O uso comum desses termos como equivalentes também se deve a igual polêmica que eles causam, tal como percebido por Alavarse (2013):

Sem embargo, assistimos à disseminação de políticas educacionais, no caso do Brasil há cerca de 20 anos, que trazem como um de seus traços mais salientes a adoção de práticas de avaliações externas, também denominadas avaliações de sistema ou avaliação em larga escala, que, igualmente, se veem envoltas em profundos e contundentes debates. (ALAVARSE, 2013, p. 136)

Da mesma forma que Machado e Alavarse (2014, p. 417), faremos uso da seguinte definição de avaliação externa (ou em larga escala, ou de sistema):

Por avaliação externa compreendemos a realização de provas padronizadas em larga escala, contemplando amplo contingente de participantes e resultando em um conjunto de informações que pode orientar ações das mais variadas ordens nas políticas educacionais para todos os níveis da federação. (MACHADO; ALAVARSE, 2014, p. 417)

Diferentemente de Castro, entendemos que o processo de institucionalização da avaliação de sistema no Brasil ainda carece de maior legitimação, uma vez que a crítica inicial de “diferentes segmentos e entidades representativas, como sindicatos dos professores e importantes lideranças do meio acadêmico” (CASTRO, 2009, p. 273) continua com toda força na arena educacional e suas diferentes esferas de discussão, da mesa-redonda na universidade à mesa da sala dos professores nas escolas. Justamente porque “a aceitação de tais avaliações, entre nós, está longe de ser consensual” (BAUER; ALVARSE; OLIVEIRA, 2015, p. 1369), examina-se neste trabalho a diversidade de posições/argumentos sobre a temática, dos mais críticos aos mais entusiastas, incluindo as posições intermediárias.

Apropriando-se de uma bela imagem de José Paulo Paes (1985, p. 10 apud ALAVARSE, 2013, p. 136) – “é entre a recusa e o entusiasmo que corre a estrada da compreensão crítica” - para realçar estilisticamente seu próprio posicionamento, Alavarse anunciou os extremos do *continuum* argumentativo do debate sobre avaliações em larga escala no Brasil. Contudo, a necessária compreensão crítica passa pela análise

abrangente do conjunto das posições do *continuum*, que se estende do apoio incondicional à recusa categórica, com uma gradação de pontos de vista/argumentos um pouco mais complexa do que a polarização entre um centro crítico-propositivo e os extremos (entusiasmo e recusa).

A existência desse debate em diferentes esferas do debate público nacional, da academia às escolas, passando pelos meios políticos e jornalísticos, deve-se à grande ressonância junto aos diferentes públicos da ampla divulgação dos resultados das avaliações internacionais e nacionais, colocando o tema definitivamente na agenda, como parte do debate sobre os desafios da educação, conforme exemplificou Castro (2009):

Professores, alunos e dirigentes já se preocupam em discutir os indicadores de sua escola ou município. Prefeitos e governadores são constantemente arguidos sobre o desempenho dos sistemas de ensino. Nas campanhas eleitorais o tema da avaliação e os resultados das avaliações nacionais são constantemente objeto de polêmicas entre candidatos e partidos políticos. [...] São constantes os editoriais de jornais e revistas, mais importantes do país, dedicados ao tema da avaliação e seus resultados. Matérias em jornais diários de TV mostram semanalmente problemas relacionados ao baixo desempenho como também boas práticas de escolas e municípios, com base nos resultados das avaliações. (CASTRO, 2009, p. 273)

As potencialidades de um recorte de pesquisa com foco no debate sobre avaliações em larga escala para o campo da Avaliação Educacional apontam para a relevância de examinar com mais profundidade a controvérsia na esfera científico-educacional, antes de examinar as reverberações em outras esferas sociais de discussão da questão. Para avançar nessa direção, esta dissertação concentrou seus esforços na sistematização (e interpretação) das tensões contextuais e discursivas desse debate, com intenção de realizar um acúmulo teórico inicial com potencial de servir a futuras pesquisas sobre a temática em questão.

Objetivos da investigação

Esta pesquisa teórica teve por objetivo central investigar o debate acadêmico brasileiro sobre avaliações em larga escala. Para tanto, três movimentos teóricos foram empreendidos:

1. A reconstituição da trama histórica do desenvolvimento do aparelho de avaliação externa no Brasil, por meio de uma periodização interpretativa que põe em

relevo eventos, inflexões, viradas e tensões históricas que potencialmente incidiram na polêmica entre acadêmicos e especialistas;

2. O mapeamento dos conceitos abrangentes (categorias contextuais) que circundam e perpassam a esfera da avaliação em larga escala e a arquitetura do seu campo conceitual, identificando tensões contextuais potencialmente constitutivas da controvérsia em questão;

3. A sistematização da polifonia ideológica e argumentativa da controvérsia sobre avaliação da escola básica, na forma de um *continuum* argumentativo do interdiscurso desse debate.

Dessa forma, buscou-se apreender as tensões contextuais (históricas e conceituais) constitutivas da polifonia ideológica e argumentativa da arena polifônica da avaliação da escola básica no Brasil.

Como parte inaugural de um programa de pesquisa em curso, este projeto de pesquisa almejou produzir um acúmulo teórico inicial em condições de fundamentar outras incursões - teóricas ou empíricas - pela problemática da controvérsia das avaliações standardizadas.

Orientação metodológica

A revisão de literatura e a apreciação dos discursos científicos do campo da avaliação educacional aqui empreendidas, do ponto de vista metodológico, orientaram-se, centralmente, pela noção-chave de polifonia (BAKHTIN, 2005; MAINGUENEAU, 2002), ou seja, pelo esforço em abordar as várias vozes que se pronunciam diversamente sobre o tema das avaliações em larga escala no Brasil, de forma simultânea e equipolente. Além disso, agregaram-se a esta noção-chave outras que lhe são associadas:

a) a noção de interdiscurso (MAINGUENEAU, 1997, 2002, 2005, 2016) – que orientou o esforço de apreensão das relações dialógicas (de polêmica ou de aliança) das vozes que concorrem na arena polifônica da avaliação;

b) a noção de contexto como elemento constitutivo do sentido discursivo (MAINGUENEAU, 2002; KERBRAT-ORECCHIONI, 2016) – que serviu de base para a reconstituição progressiva do contexto sócio-histórico de produção dessa controvérsia educacional;

c) a noção de signo como arena ideológica (BAKHTIN [VOLOCHÍNOV], 2014) – que orientou e ressignificou as estratégias de mapeamento conceitual utilizadas nesta pesquisa teórica, ao ancorar a noção de *tensividade*.

A noção de polifonia tem origem nas teses de crítica literária de Bakhtin (2005) sobre a obra de Dostoiévski, referindo-se à multiplicidade de vozes, sujeitos, consciências, pensamentos, visões de mundo independentes, imiscíveis, plenivalentes, soando ao lado, coadunando-se e contrapondo-se no romance polifônico: recriação artística da diversidade discursivo-ideológica de um espaço/tempo sócio-histórico. “São vozes diferentes cantando diversamente o mesmo tema. Isto constitui precisamente a ‘polifonia’, que desvenda o multifacetado da existência e a complexidade dos sofrimentos humanos” (BAKHTIN, 2005, p. 44).

Posteriormente, os estudiosos da linguagem retomaram o termo ‘polifonia’ para expressar a multiplicidade de vozes presente em um texto ou esfera discursiva. Opção pelo contraponto verbal e dialógico, pela contraposição de discursos argumentativos, conectadas pela interação contrapontística, sempre inconclusa: contradição que não se resolve, permanecendo sem síntese. Para cada fato, múltiplos pontos de vista; para cada opinião, uma outra que lhe é oposta. Num trabalho de ouvir em cada voz duas (ou mais) vozes em discussão, de examinar todas as questões e problemas na polifonia acalorada vozes de discursos concorrentes e coexistentes. Essa tarefa exige uma investigação que “coaduna os contrários” (BAKHTIN, 2005, p. 13).

Partindo-se de um discurso específico, o conjunto de unidades discursivas com as quais esse discurso estabelece relações constitui seu interdiscurso: discursos com quem estabelece uma relação de “aliança” ou de polêmica. Por isso, para interpretar qualquer enunciado, é necessário relacioná-lo a muitos outros – outros enunciados que são comentados, parodiados, contestados (MAINGUENEAU, 2002). Por exemplo, um “discurso da teologia da libertação” constrói o seu sentido na relação conflituosa com o “discurso católico tradicional” (cf. FURLANETTO, 2005) e na aliança com o “discurso dos movimentos sociais”. Ou seja, um discurso só ganha sentido no interior de um interdiscurso, ou melhor, como unidade de uma rede interdiscursiva (cf. MAINGUENEAU, 1997, 2002, 2005).

Em um sentido mais estrito, o interdiscurso pode ser definido como um conjunto de discursos pertencentes a um mesmo campo discursivo (científico, político, religioso etc.) ou de campos distintos, mas que mantêm relações de delimitação recíproca e de articulação contraditória uns com os outros, provocadas por orientações ideológicas

antagônicas (MAINGUENEAU, 2016, p. 286). Tomando um discurso particular como referência, o interdiscurso diz respeito ao conjunto de relações com outros discursos, sejam elas explícitas ou textuais (intertextualidade), como no caso da citação ao discurso/texto do outro, ou implícitas (interdiscursividade), como no caso da alusão ao discurso de outrem (MAINGUENEAU, 2016; BARROS; FIORIN, 1999; FIORIN; SAVIOLI, 2007).

Por sua vez, a noção de contexto é essencial para a produção do sentido. Longe de desempenhar um papel apenas periférico ou de ser algo que se encontra “ao redor de um enunciado” (MAINGUENEAU, 2002, p. 20), o contexto é constitutivo do sentido: “Não diremos que o discurso intervém *em* um contexto, como se o contexto fosse somente uma moldura, um cenário; na realidade, não existe discurso senão contextualizado [...] não se pode atribuir um sentido a um enunciado fora de contexto”. (MAINGUENEAU, 2002, p. 54, grifo no original).

Por outro lado, a relação entre texto/discurso e seu contexto, não é unilateral, mas de interação recíproca: “o discurso é uma atividade ao mesmo tempo condicionada (pelo contexto) e transformadora (desse mesmo contexto)” (KERBRAT-ORECCHIONI, 2016, p. 128). “**Seja linguístico ou não linguístico**, o contexto pode ser focado de maneira *estrita* (contexto imediato) ou *abrangente* (contexto ampliado), em um eixo evidentemente gradual” (KERBRAT-ORECCHIONI, 2016, p. 127, grifos no original).

Dessa forma, para interpretar textos/discursos o analista precisa reconstruir um contexto de produção discursiva que “não é um dado preestabelecido e estável” (MAINGUENEAU, 2002, p. 20). Caberá ao analista delimitar o contexto relevante para análise de um discurso (ou interdiscurso) particular, inclusive seguindo as pistas ou marcas que o contexto de produção deixa no produto textual-discursivo, ou seja, as informações “inscritas no texto sob a forma de índices de contextualização” (KERBRAT-ORECCHIONI, 2016, p. 128). Essa reconstrução gradual de um contexto relevante para a interpretação do discurso permite avançar no desvelamento progressivo de suas camadas de sentido.

A noção de signo como arena ideológica tem origem na sociologia do signo desenvolvida em meio ao círculo de Bakhtin², e mais precisamente na obra “Marxismo

² Ao longo de sua vida o filósofo russo constituiu um círculo de intelectuais interessados nas relações entre linguagem/literatura e sociedade, incluindo nomes como Marc Chagall (1887-1985); Matvei Isaevich Kagan (1889-1937); Pavel Nikolaevich Medvedev (1891-1938); Lev Vasilievich (1891-

e Filosofia da Linguagem” de Bakhtin [Volochínov] (2014), publicada originalmente em Leningrado (Rússia), em 1929, e assinada por V. N. Volochínov, amigo e discípulo de Bakhtin, que desapareceu em 1930 como vítima dos expurgos stalinistas³. Abordando as relações entre linguagem, ideologia e sociedade de forma independente das ortodoxias do marxismo oficial soviético, a originalidade da “dialética do signo”, como destacou o linguista Roman Jakobson (no prefácio da referida obra), antecipou em décadas a virada nos estudos linguísticos promovida por campos emergentes como a sociolinguística, a semiótica e a análise do discurso, a partir dos anos 1970.

Longe de ser monovalente, a significação de um signo é uma arena polifônica. “*Em todo signo ideológico confrontam-se índices de valor contraditórios*” (BAKHTIN [VOLOCHÍNOV], 2014, p. 47, itálico do autor) que refletem e refratam os horizontes apreciativos dos grupos sociais com valores e interesses distintos, mas pertencentes a uma mesma comunidade semiótica. Nesse sentido, “todo signo está sujeito aos critérios de avaliação ideológica (isto é: se é verdadeiro, falso, correto, justificado, bom etc.)” (BAKHTIN [VOLOCHÍNOV], 2014, p. 32).

O mesmo vale para as palavras (signo verbal por excelência), que “são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos” (BAKHTIN [VOLOCHÍNOV], 2014, p. 42) e uma “pluralidade de acentos” de valor que lhe dão vida (BAKHTIN [VOLOCHÍNOV], 2014, p. 111).

Sabemos que cada palavra se apresenta como uma arena em miniatura onde se entrecruzam e lutam os valores sociais de orientação contraditória. A palavra revela-se, no momento de sua expressão, como o produto da interação viva das forças sociais. (BAKHTIN [VOLOCHÍNOV], 2014, p. 67)

Da mesma forma que o signo, a arena de significação de um conceito está longe de ser monossêmica, estável, unívoca ou consensual. Tal como a palavra, o enunciado e o discurso, um conceito “é pleno de *tonalidades dialógicas*” (BAKHTIN, 2003, p. 298)

1940); Ivan Ivanovich Sollertinskii (1902-1944); Valentin Nikolaevich Voloshinov (1895-1936). Conferir Fiorin (2006) e Brandist (2018).

³ Há uma polêmica em torno da autoria da obra “Marxismo e Filosofia da Linguagem” desde meados da década de 70, quando a autoria da obra originalmente assinada por V. N. Volochínov foi apontada como sendo de Bakhtin. Acompanhando Fiorin (2006), uma vez que a controvérsia da autoria ainda está inconclusa, esta pesquisa segue a posição mais tradicional que atribui uma coautoria entre Bakhtin e seu discípulo Volochínov, indicada na dissertação tal como vêm fazendo os editores pioneiros da obra traduzida no Brasil (já na 16ª edição da tradução de 1979), isto é: com o nome de Bakhtin seguido pelo de Volochínov entre parênteses (nas referências bibliográficas) ou entre colchetes (no corpo do texto).

que só podem ser recuperadas em meio à polifonia de uma comunidade teórica que lhe é usuária.

Longe de serem inertes ou fixos, os conceitos são instáveis e tensivos - atualizados e reconstruídos pelos discursos que os mobilizam. Desse modo, a maior ou menor estabilidade semântica que uma dada comunidade teórica consagra a um conceito tem caráter sempre relativo, já que podem emergir conotações desafiantes, desviantes ou refratárias. Em meio às disputas (epistemológicas, ideológicas) do campo científico, novos significados nascem para um mesmo termo, novos termos dão sobrevida a velhos significados. Em suma, entre a unicidade e a polissemia, para um conceito há sempre um gradiente de possibilidades semânticas, desde que virtualmente autorizadas por sua configuração tensiva.

Por outro lado, o tratamento de um conceito não pode ser separado de seus contextos possíveis. Considerando que “os contextos não estão simplesmente justapostos, como se fossem indiferentes uns aos outros; encontram-se numa situação de interação e de conflito tenso e ininterrupto” (BAKHTIN [VOLOCHÍNOV], 2014, p. 111). Por consequência, tal como na dialética dos signos, um mesmo termo conceitual pode adquirir conotações opostas quando figura em contextos discursivos “diversamente orientados” ou “mutuamente conflitantes” (BAKHTIN [VOLOCHÍNOV], 2014, p. 110).

Desse enquadramento do conceito como signo ideológico, como arena de significação tensiva, ganha importância a noção de *tensividade*, definida como o espectro de tensões constitutivas de uma arena conceitual. Essas tensões mínimas fundamentais de uma significação conceitual são produzidas por discursos concorrentes que operam em contextos “diversamente orientados” (BAKHTIN [VOLOCHÍNOV], 2014, p. 110). Nesse sentido, mais que inventariar conceitos, é preciso mapear as tensões constitutivas de uma dada arena conceitual: marcas da polifonia teórica e ideológica que lhe circunda e perpassa.

A abordagem de *mapeamento conceitual tensivo* utilizada na presente investigação agrega à noção de *tensividade* uma apropriação livre dos procedimentos de mapeamento conceitual mais tradicionais (identificação, diferenciação, integração, organizadores gráficos etc.), desenvolvidos no âmbito dos estudos psicológicos de tradição cognitivista (cf. MINTZES; WANDERSEE; NOVAK, 2000; NOVAK; GOWIN, 1988; MOREIRA, 2013), mas sem a predicação unívoca e a hierarquização rígida preconizada por algumas técnicas (do mapa conceitual de Joseph Novak, por

exemplo)⁴. Outrossim, a noção de *tensividade* também se aplica na apreensão da configuração tensiva de uma dada arena argumentativa – uso que será apresentado mais para frente (cf. Capítulo 3 da dissertação, p.).

Este estudo teórico recorta como unidade de análise a arena acadêmica da controvérsia sobre avaliações em larga escala no país. Ao assumir um enfoque polifônico, este estudo tem por horizonte a *reconstituição dialógica* (gradual, progressiva) do interdiscurso dessa controvérsia e de seu contexto constitutivo, realizando uma primeira aproximação com um vasto universo textual produzido, direta ou indiretamente, por um grande número de sujeitos em (ao menos) três décadas de diálogo educacional contrapontístico. Sendo assim, a composição da coletânea de referências teóricas e de discursos acadêmicos mobilizados neste trabalho foi produto de revisão de literatura regulada pelas diretrizes elencadas a seguir.

1) Tomando como ponto de partida um núcleo de referências/discursos bastante crítico às avaliações externas e em larga escala na educação básica (os primeiros em que o pesquisador teve acesso)⁵, a revisão de literatura avançou, gradualmente, em direção outros universos discursivos, tanto consonantes como dissonantes, tendo como horizonte atingir o amplo espectro polifônico desse debate por meio de revisão de literatura exploratória orientada para o desnovelamento de uma teia dialógico-responsiva.

2) A reconstituição do contexto da controvérsia foi sendo construída, em um primeiro momento, por meio das indicações presentes no universo de textos

⁴ Na técnica do mapa conceitual de Joseph Novak, ancorada na teoria da aprendizagem significativa de David Ausubel e amplamente disseminada no Brasil pelo físico Marcos A. Moreira, a estruturação hierárquica dos conceitos e a definição da ligação entre os mesmos aparece necessariamente tanto na representação gráfica como na exposição verbal do dispositivo. A técnica dos mapas conceituais foi originalmente pensada como dispositivo didático para o ensino-aprendizagem de ciências, mas é muito utilizada no âmbito da pesquisa, como ferramenta de análise ou recurso expressivo (cf. MINTZES; WANDERSEE; NOVAK, 2000; NOVAK; GOWIN, 1988; MOREIRA, 2013).

⁵ O contato do pesquisador com a temática da avaliação se inicia em 2014 por meio de sua participação no Núcleo de Avaliação Institucional da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP). Coordenado por Sonia Maria Portella Kruppa e Lisete Regina Gomes Arelaro, docentes da referida instituição, o Núcleo desenvolve projetos formativos desde uma perspectiva bastante crítica às avaliações externas (cf. KRUPPA; ARELARO; RIBEIRO, 2017). Essa vivência inicial influenciou as “leituras de partida” da pesquisa. Para além dos desdobramentos intertextuais dessas leituras e da dinâmica própria do levantamento bibliográfico, o universo de referências teóricas foi se ampliando paralelamente à diversificação das vivências acadêmicas do pesquisador, por exemplo: a) a realização da disciplina “Avaliação Educacional: Pressupostos Teórico-Metodológicos e Propostas em Realização no Brasil”, ministrada por Sandra M. Zákia L. Sousa (FEUSP), no Programa de Pós-Graduação, em 2016, favoreceu o contato com ampla bibliografia sobre a temática investigada; b) a participação na IX Reunião da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave), em 2017, inclusive com apresentação de comunicação oral sobre resultados parciais desta pesquisa, incentivado por Adriana Bauer, docente da FEUSP e pesquisadora da Fundação Carlos Chagas (FCC), permitiu incluir outros sujeitos da controvérsia na coletânea deste estudo teórico.

teóricos/discursos que informaram mais diretamente sobre a esfera da avaliação externa, mas também, de forma complementar, por outros textos/discursos relevantes da esfera educacional, muitos dos quais constando como referência das referências analisadas.

3) Nesse processo de desnovelamento texto a texto, foi preciso contar com a mediação dos pares mais experientes do campo da avaliação, com vistas a consolidar um plano de leitura tão abrangente quanto exequível. Dessa forma, as interações regulares com a orientação acadêmica, as conversações com outros especialistas e, principalmente, a discussão formal como os avaliadores do exame de qualificação da pesquisa, indubitavelmente, agregaram valor ao levantamento bibliográfico desta incursão teórica.

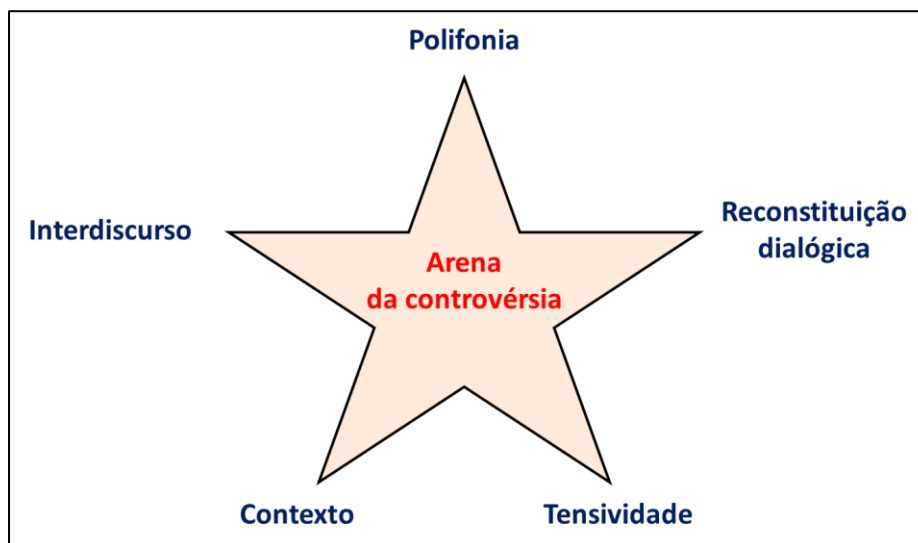
4) Abordar os tópicos centrais da investigação de forma contrapontística, de forma a constituir um “fórum polifônico em miniatura” para o tratamento de seus pontos estratégicos, com a participação de vozes consonantes e dissonantes, complementares e antagônicas, de tal forma que para um discurso inicial de referência [*palavra*] haja outro (ou outros) que lhe seja complementar [*equipalavra*] e ainda outro (ou outros) que lhe seja concorrente [*contrapalavra*]⁶.

Seguindo essas diretrizes, a coletânea teórica e discursiva aqui reunida sustentou um conjunto de formulações exploratórias sobre a arena das avaliações e seu contexto, que são, ao mesmo tempo, importantes sistematizações da problemática investigada, bem como potenciais instrumentos de análise em desdobramentos possíveis desta pesquisa.

Finalmente, a Figura 1 a seguir oferece uma síntese gráfica da orientação metodológica da pesquisa “O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil: tensões contextuais e argumentativas”.

⁶ Essa formulação amplia a aplicação da relação “palavra – contrapalavra”, que foi originalmente utilizada por Bakhtin para salientar a reponsividade da compreensão ativa do interlocutor (leitor/ouvinte) diante do enunciado (BAKHTIN [VOLOCHÍNOV], 2014), com o objetivo de favorecer um método de compreensão teórica que restaure, minimamente, consonâncias e réplicas existentes – em última análise - sobre qualquer tópico de discussão em uma arena discursiva. Em suma: esta pesquisa ambicionou dizer algo sobre a polifonia do campo avaliativo em tela (e de seu contexto) da forma mais polifônica e contrapontística que lhe foi possível.

Figura 1 – Orientação metodológica da pesquisa “O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil: tensões contextuais e argumentativas”.



Fonte: elaboração do autor.

Ao centro da figura, encontra-se a unidade de análise da pesquisa [*arena da controvérsia*]; nas pontas, as noções [*polifonia, interdiscurso, contexto, tensividade, reconstituição dialógica*] que estão na base da formulação dos dispositivos teórico-metodológicos que sustentam os capítulos desta dissertação:

- a) *trama histórica* – dispositivo teórico-metodológicos do Capítulo 1 (p. 36-79);
- b) *mapeamento tensivo dos conceitos abrangente* – dispositivo-teórico metodológico do Capítulo 2 (p. 80-177);
- c) *continuum argumentativo* – dispositivo teórico-metodológico do Capítulo 3 (p. 178-136) e base de sustentação da formulação central desta dissertação⁷.

Por último, e já concluindo este tópico metodológico, vale ressaltar que o foco analítico desta pesquisa recai sobre o plano do conteúdo dos discursos teóricos/acadêmicos: conteúdos temáticos, ideológicos e argumentativos, principalmente. Ou seja, sem privilegiar, nesse primeiro momento, os aspectos relativos ao plano da expressão desses discursos (recursos linguísticos, composicionais, figuras retóricas, formas/estratégias de argumentação etc.) não foram considerados. Para um estudo exploratório de uma controvérsia educacional, o foco no conteúdo permite percorrer uma “cartografia” teórica e discursiva mais abrangente (de uma coletânea

⁷ Todos esses dispositivos são apresentados e desenvolvidos em seus respectivos capítulos; porém, no transcorrer desta “Introdução”, realiza-se uma breve antecipação explicativa dos mesmos.

mais ampla), do que a opção por uma “topografia” textual pormenorizada (de um *corpus* mais restrito).

Problemática da investigação

Na *trama histórica*⁸ da origem e desenvolvimento do aparelho avaliativo da educação básica nacional, é possível recortar períodos qualitativamente distintos (apesar das permanências e continuidades) entrelaçados a um mesmo processo histórico. Tomando o primeiro ciclo de aferição (1990) como marco central dessa periodização possível, podemos distinguir sete períodos ou fases, englobando cinco décadas de história (1966-2016) das avaliações externas e em larga escala no país: acumulação precedente (1966-1987); gestação/incubação (1987/1990); gênese e formação (1990-1995); consolidação (1995-1997); ascendência (1997-2005); dominância (2005-2013); dominância acentuada (2013-2016)⁹.

Para além da visão de conjunto e da síntese interpretativa da trama histórica dessas avaliações, essa periodização ajuda a salientar marcos históricos significativos (ou seja, as inovações, inflexões e conflitos técnicos, pedagógicos ou políticos) relacionados com a arena em que se desenrola a controvérsia acadêmico-educacional sobre avaliações externas no Brasil. Dessa forma, ao menos potencialmente, cada episódio da trama histórica pode converter-se em tópico para os sujeitos dessa controvérsia; cada incremento, inflexão ou avanço do aparelho avaliativo nacional pode incidir na polifonia do interdiscurso das avaliações, servindo de “força motriz” para uma polêmica cada vez mais acalorada.

Na fase de *acumulação precedente* (1966-1987), há um processo longo, esparso e descontínuo de experiências que possibilitaram, gradativamente, a formação de competências na área de avaliação educacional, com destaque para a mensuração do rendimento escolar. Especialmente a partir de 1980, como salientou Dirce Nei Teixeira de Freitas (2007), percebe-se um interesse crescente pelos temas da qualidade do ensino e da avaliação de rendimento escolar. Contudo, até o momento não havia um interesse de administrações públicas pela implantação de sistemas de avaliação, mas tão somente

⁸ No contexto da presente investigação, *trama histórica* é um artifício analítico-interpretativo para apreensão da sucessão de episódios históricos como um todo de sentido, buscando realçar tensões e conflitos de um enredo apreendido e reconstruído a partir dos fios narrativos de diferentes vozes do campo científico que se dedicaram a produzir discursos históricos sobre o tema.

⁹ No Capítulo 1 da dissertação (p. 38-81), essa formulação será plenamente apresentada. Neste momento, interessa compor uma breve síntese das discussões que cercam o problema central da investigação.

casos pontuais de estudos avaliativos, sem continuidade em relação a esses estudos e às equipes técnicas responsáveis (cf. GATTI, 2009).

Na trama histórica das avaliações externas no Brasil, a fase de *gestação/incubação* (1987-1990) é marcada pelo interesse governamental em desenvolver pesquisas, propostas, estudos exploratórios e experiências piloto já com o claro objetivo de implantar um programa de avaliação - abrangente e sistemática - da educação nacional a partir de procedimentos de aferição em larga escala do desempenho escolar dos alunos. Diferentemente do período anterior, esses estudos exploratórios orientam-se pela intencionalidade de implantação de um programa de governo para avaliação externa de redes escolares, ou seja, constituem ações preparatórias com vistas a uma política oficial de avaliação do sistema educacional. Em outras palavras, a avaliação “deixara de ser apenas objeto de estudos, propostas e experiências, avançando na direção da implantação de um sistema nacional de avaliação e de informações educacionais” (FREITAS, D., 2007, p. 40).

A fase de *gênese e formação* (1990-1995) caracteriza-se por ser um intervalo histórico de implementação e institucionalização inicial de uma efetiva política nacional de avaliação do sistema educacional brasileiro, privilegiando a avaliação externa e em larga escala. Em um contexto de inserção do Brasil na agenda internacional de educação impulsionada por diversos governos, organismos intergovernamentais e organizações não governamentais, a partir do início dos anos 1990, essa fase da *trama histórica* abrange: os primeiros ciclos de levantamento e disseminação de dados do sistema nacional de avaliação; as primeiras normativas legais e administrativas que tornaram possível a institucionalização desse sistema avaliativo; e as primeiras iniciativas estaduais para a implantação de programas próprios de avaliação de suas redes de ensino.

A fase de consolidação (1995-1997) é um período de transição marcado por grandes inovações e inflexões que consolidaram a formação de um sistema nacional de avaliação no país. Nessa fase, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) passou por uma série de modificações qualitativas: a) *novos delineamentos metodológicos* - adoção da Teoria da Resposta ao Item (TRI), a avaliação das séries finais dos ciclos de aprendizagem, a introdução de variáveis extraescolares nos questionários contextuais; b) *novos delineamentos legais e administrativos* - aprovação da LDB, redefinição legal das atribuições do MEC; reestruturação do Inep e terceirização de parte dos serviços da avaliação; c) e *novos delineamentos curriculares*

para os itens - publicação das matrizes curriculares de referência da avaliação. Nesse breve intervalo histórico, todas essas mudanças se combinaram para alicerçar uma ascensão contínua das avaliações externas e em larga escala como estratégia central das políticas educacionais no Brasil¹⁰.

Na fase de *ascendência* (1997-2005), que recobre o 1º e 2º mandato do governo FHC (1995-2002) e a maior parte do 1º mandato do governo Lula (2003-2006), o aparelho nacional de avaliação da educação básica teve uma expansão contínua marcada pela: a) diversificação do aparelho de avaliação; b) difusão da avaliação e visibilidade crescente na sociedade; c) capilaridade político-administrativa, ao servir de referência para um número cada vez maior de sistemas de avaliação subnacionais; d) e cooperação internacional e participação em iniciativas de avaliação internacional comparada.

Na fase de *dominância* (2005-2013) da trama histórica das avaliações externas no país, a unidade de observação e análise do sistema nacional de avaliação alcança a escola (com a instituição da Prova Brasil, em 2005), ultrapassando a função meramente diagnóstica (de uma avaliação amostral das redes subnacionais) para assumir uma função mais reguladora e responsabilizadora (de uma avaliação censitária), tanto da escola como das redes de ensino, pela divulgação dos resultados das avaliações e pela fixação de metas nacionais e federativas, o que implica um maior esforço da escola em relação aos resultados externamente aferidos, principalmente depois da instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O período de *dominância acentuada* (2013-2016) é uma fase de forte tensão na trama histórica da avaliação de sistemas no Brasil. Por um lado, há um importante incremento expansivo no sistema, com a avaliação nacional alcançando o ciclo de alfabetização do Ensino Fundamental e as avaliações externas nacionais e internacionais ganhando espaço no Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024). Por outro lado, as forças críticas a um modelo de avaliação centrado nas provas padronizadas e nos indicadores de resultados, após intensos embates na esfera pública e no Congresso Nacional, chegaram a incluir no texto final da Lei do Plano a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB), com vistas a alçar os indicadores de qualidade multidimensionais da avaliação institucional ao mesmo patamar de importância dos indicadores produzidos pelas avaliações externas.

¹⁰ No plano nacional, Bonamino e Franco (1999) categorizam os fatos históricos desse período (da “gênese/formação” à “consolidação”) como “processo de institucionalização do Saeb”.

Além da trama histórica, a controvérsia das avaliações em larga escala no Brasil se desenrola em meio a um quadro de marcos categóricos contextuais que gravitam o campo conceitual da avaliação. A esfera da avaliação estandardizada da educação básica apresenta interfaces com um conjunto de categorias-chave da problemática educacional, que podem ser apreendidas/interpretadas como conceitos abrangentes que circundam e perpassam a arquitetura do seu campo conceitual. Por meio dessas interfaces, as tensões próprias desses conceitos abrangentes afetam (ao menos potencialmente) a esfera da avaliação e, por consequência, a arena do debate sobre avaliações externas.

Essas categorias-chave que gravitam a esfera da avaliação da escola básica formam um decágono contextual a partir dos seguintes conceitos abrangentes: 1. Estado avaliador; 2. Reforma educacional; 3. Reforma curricular; 4. Quase-mercado; 5. Culpabilização docente; 6. *Accountability*; 7. Qualidade da educação; 8. Informações educacionais; 9. Mundialização da educação; 10. Governança educacional¹¹.

O Estado avaliador (e gerencial, regulador) emerge em contraposição ao modelo de Estado de bem-estar, de intervenção na economia e de administração tradicional, desde os anos 1980 e 1990 em diferentes países, por meio de amplas reformas nos aparelhos e políticas públicas estatais, norteadas por uma nova racionalidade técnica ancorada no tripé eficácia-eficiência-efetividade. No setor educacional, a política de avaliação externa do sistema escolar surge como um dos dispositivos centrais no percurso gerativo do Estado avaliador, monitorando os desempenhos do serviço educativos e eventuais impactos das reformas do setor na produtividade do sistema de ensino. No Brasil, o Estado avaliador emerge nos anos 1990, no sentido contrário não apenas a herança getulista, mas também ao modelo enunciado pela Constituição Federal de 1988, marcada pelo princípio de universalidade dos direitos sociais, civis e políticos dos cidadãos. No contexto nacional, novas formas de regulação educacional orientaram-se para a busca de eficiência e eficácia centrada nos resultados escolares, com destaque para a política de avaliação conjugada com a modernização do sistema de informação educacional (cf. FREITAS, D., 2013; COELHO, 2008).

No âmbito internacional, como parte da reforma do Estado e em meio a disputas entre reformadores empresariais e progressistas, a reforma educacional operou no sentido de ampliação dos dispositivos de regulação do sistema de educação básica,

¹¹ No Capítulo 2 da dissertação (p. 82-179), essa formulação será plenamente apresentada. Neste momento, interessa compor uma breve síntese das discussões que cercam o problema central da investigação.

afetando o currículo, a avaliação, a formação dos professores, as condições do trabalho docente, a gestão das escolas, entre outras dimensões. Nesse cenário, ganha centralidade a montagem e desenvolvimento de sistemas ou programas de avaliação externa e em larga escala para iniciar, orientar e monitorar reformas educacionais em curso em diferentes países.

Em seu nascedouro, no início dos anos 1990, a reforma educacional brasileira foi defendida por duas vertentes: a) uma democrático-progressista, interessada em atender as reivindicações de universalização da escola e na erradicação do analfabetismo, na direção do que havia sido estabelecido pela Constituição Cidadã de 1988 e para enfrentar indicadores educacionais alarmantes (SILVA; ABREU, 2008; SANTOS, S., 2010); b) uma economicista, interessada na adequação da educação nacional às novas exigências da qualificação dos trabalhadores, em sintonia com as recomendações dos organismos multilaterais (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011; SANTOS, S., 2010).

Como parte da reforma educacional de diversos países, a reforma curricular orientou-se por dois movimentos: 1. pela fixação de prescrições curriculares nacionais, na forma de referenciais, bases comuns ou currículos plenos no sentido contrário da diversificação (e fragmentação) curricular – regionais, local e por escola; 2. Pela emergência do paradigma curricular por competência e por *standards* de desempenho em contraposição, não apenas ao modelo disciplinar e enciclopédico, mas também à liberdade curricular das correntes pedagógicas progressistas ou radicais. Nesse contexto, as matrizes de referência das avaliações oficiais ora anteciparam reorientações curriculares em áreas básicas avaliadas, ora se ajustaram às novas prescrições.

No Brasil, as reformas curriculares de ensino básico ganham força na segunda metade da década de 1990, com tendência de maior centralização e controle do Estado sobre o currículo oficial, sem excluir a incorporação pontual de demandas curriculares de segmentos historicamente marginalizados, a exemplo das iniciativas que buscaram contemplar a diversidade étnico-racial na escola (cf. BARRETO, 2006).

A lógica e os mecanismos de quase-mercado operaram em contraponto ao monopólio estatal do serviço educacional e em direção a diversificação de prestadores do serviço educacional, promovendo no setor público a lógica/mecanismos da gestão privada, como por exemplo, a competição entre estabelecimentos de ensino e tratamento dos usuários dos serviços como clientes. Em diferentes países, centrais ou periféricos, as políticas de fomento do quase-mercado educacional valeram-se dos resultados de

testagens oficiais das proficiências dos alunos para promover: hierarquias institucionais de excelência, a competição entre escolas, a remuneração dos educadores por desempenho, a terceirização da administração das escolas e as parcerias público-privadas.

No caso brasileiro, o uso de resultados de avaliações tem se orientado para lógicas de quase-mercado, principalmente na promoção da competição entre escolas e na motivação extrínseca dos profissionais como estratégia de indução de qualidade nos resultados escolares. Igualmente, resultados das avaliações externas servem de pretexto para que muitos municípios realizem parcerias público-privadas para aquisição de sistemas de ensino apostilado, na expectativa de melhorar as performances do seu ensino fundamental nas avaliações oficiais (cf. SOUSA; OLIVEIRA, 2003; PERONI; ADRIÃO, 2008; CÁRIA et al, 2011).

O discurso de culpabilização docente contribuiu para justificar a maior regulação do trabalho docente, ao mesmo tempo em que absolveu a gestão do Estado de suas responsabilidades face aos resultados educativos. Os baixos resultados dos alunos nos testes oficiais foram atribuídos à má formação, desatualização, corporativismo, greve e outros “males” docentes. Os profissionais da educação e suas associações sindicais passaram a ser considerados obstáculos às reformas necessárias para uma educação de qualidade. Ao mesmo tempo, promovia-se uma hipercentralidade do “fator professor” no incremento dos desempenhos escolares nas avaliações, em um contexto de atribuições crescentes e condições de trabalho decrescentes. Em meio a esse discurso, os resultados das avaliações em larga escala foram utilizados para monitorar e avaliar o trabalho docente, bem como para estimar a “efetividade” dos professores, mensurando o valor agregado à performance dos alunos nos testes externos.

No Brasil, o trabalho docente insere-se em um contexto de massificação da escolarização básica, de restrição de recursos públicos para educação, de precarização, flexibilização e reestruturação das relações de trabalho (contratos temporários, arrocho salarial, perdas de garantias trabalhistas e previdenciárias) e de maior responsabilização pelos resultados escolares. Essa situação tem levado a um desgaste físico e emocional dos docentes no processo de trabalho, afetando sua qualidade de vida, saúde e motivação profissional. Nesse cenário de degradação da escola e das condições do trabalho dos educadores, o discurso da culpabilização docente também conseguiu ampla disseminação social, pela ação governamental e midiática para explicar desempenhos

vexatórios em avaliações nacionais e internacionais (cf. OLIVEIRA, D., 2004, 2007; DUARTE, 2006).

No contexto de emergência do Estado avaliador, diferentes países investiram na montagem de sistemas ou programas de *accountability* que se inclinaram ou para um modelo de prestação de contas das escolas perante os órgãos de gestão/inspeção ou para um modelo de responsabilização/sanção das escolas e seus profissionais, principalmente por meio da atribuição de consequências (simbólicas ou materiais) aos resultados das avaliações oficiais, gerando enormes tensões entre o governo e os sindicatos docentes, além de críticas de setores da comunidade científica educacional.

No caso brasileiro, alguns estados e municípios já associam seus sistemas próprios de avaliação a programas de responsabilização, podendo fazer uso também dos resultados da avaliação federal censitária e de indicadores como o Ideb. Nesses casos, para além da avaliação (valoração baseada em critérios e dados) propriamente dita das escolas, as informações produzidas pelos sistemas avaliativos alimentam com informações os programas regionais e locais de responsabilização, por meio de programas de premiações às escolas, bônus aos professores e distribuição de recursos tributários a municípios (cf. MELO, 2013; BROOKE, 2008).

Dentre as problemáticas educacionais, ganha relevo o problema da qualidade da educação básica, evidenciada pelas mensurações em larga escala e popularizada pela divulgação dos resultados das testagens, em geral com ampla cobertura midiática. Em diferentes países, a proliferação de programas e sistemas de avaliação externa foi justificada como uma estratégia para indução de qualidade nos sistemas escolares, o que deslocou o eixo da política pública de uma qualidade centrada em insumos/processo (e indicadores de insumo/processos) para uma qualidade com foco nos produtos/resultados (e indicadores de produto/resultado).

No contexto brasileiro, ao longo da década de 1990, as políticas públicas educacionais responderam ao desafio da qualidade na educação básica principalmente por meio do sistema nacional de avaliação, ancorado em procedimentos de avaliação externa e em larga escala, na expectativa de mobilizar a sociedade para cobrar a qualidade escolar (cf. FREITAS, D., 2007; BONAMINO; FRANCO, 1999). Entretanto, as discussões em relação à qualidade escolar e à redução das desigualdades escolares opôs dois grupos de opinião: um grupo que enfatiza o rendimento na definição da qualidade, ou seja, que prioriza “a elevação do desempenho dos estudantes nas provas de larga escala”; e um grupo que enfatiza insumos e processo, ou seja, que prioriza “a

garantia de condições de ensino que conduzam a uma formação ampla dos estudantes” (GUSMÃO, 2013, p. 100).

No contexto das reformas da educação, cresce a demanda por informações educacionais precisas para a elaboração de diagnósticos e a racionalização das políticas públicas para o setor. Paralelamente, ganha força a ideia de acesso, disseminação e apropriação dessas informações (estatísticas e indicadores) para o incremento da eficácia, eficiência e efetividade do conjunto do sistema educacional - dos centros de gestão às unidades escolares). Por este ângulo, os subsistemas de avaliação externa fazem parte do sistema de informações educacionais ao lado de outros subsistemas de informação (censos educacionais, principalmente), constituindo um complexo de produção de estatísticas e indicadores para subsidiar políticas e monitorar as reformas educacionais em curso.

No Brasil, ancorados no avanço das tecnologias e nas metodologias de coleta e processamento de dados, esses sistemas propiciaram acúmulo e centralização de informações nas instâncias governamentais, ampliando a capacidade reguladora e indutora sobre as redes e escolas. Em especial ao governo federal, a centralização das informações educacionais permitiu o monitoramento e a incidência sobre sistemas descentralizados, além de maior eficiência da ação governamental. Igualmente, as tecnologias facilitaram o acesso e a disseminação da informação educacional, favorecendo a transparência e o controle social das políticas públicas (cf. DINIZ, 1999; CASTRO, 2000; PESTANA, 2013; FREITAS, D., 2013).

Todos esses processos ocorrem em meio à mundialização da educação, impulsionada por atores globais comprometidos com uma agenda comum para a educação dos países, que se fundamenta na teoria do capital humano e se desdobra em *standards* mundiais para todas as dimensões do processo educativo - currículo, avaliação, indicadores, gestão, trabalho docente etc. Em diferentes países, a implementação de sistemas de avaliação foi uma ação estratégica dessa agenda global, contando inclusive com financiamento e assessoramento de organismos internacionais. Além disso, a mundialização da educação se aprofunda com a tendência de integração dos países em avaliações internacionais e estudos comparados.

No contexto brasileiro, principalmente nas décadas de 1990 e 2000, muitas das recomendações dos organismos internacionais como o Banco Mundial, a UNESCO e a OCDE foram incorporadas na reforma educacional (em curso), “com base em uma intensa interlocução entre os atores locais e as agências internacionais” (SILVA;

ABREU, 2008, p. 528). Preocupações como a qualidade escolar só entraram na agenda nacional “quando em âmbito internacional a valorização desses processos é posta como parte imprescindível de políticas educacionais, no contexto da globalização (em seus vários sentidos, seja econômico, seja cultural, seja societário)” (GATTI, 2014, p. 11).

No percurso de constituição do Estado avaliador, a governação¹² educacional tradicional forjada pelo Estado welfarista-keynesiano-weberiano passa a coexistir de maneira tensiva com um modelo emergente de governação, ou melhor, de governança na educação, marcada por três características: 1. gerencialismo com lógica e dispositivos da gestão do setor privado; 2. integração à governança global e adesão à agenda mundial para a educação; 3. governabilidade partilhada com a sociedade civil (ou parte dela), com legitimidade baseada em consensos e participação na gestão pública. O modelo de governança almejou produzir políticas educacionais baseada em evidências fidedignas e válidas e estratégias de gestão (monitoramento, fixação de metas, alocação de recursos etc.) ancoradas em indicadores e índices, com destaque para aqueles produzidos por sistemas ou programas oficiais de avaliação.

No Brasil dos anos 1990, a reforma do Estado optou por um modelo mais gerencial de governança para responder aos impasses da administração burocrática, priorizando o combate à crise fiscal e a modernização do aparelho administrativo. O Plano Diretor da Reforma do Estado (de 1995) apontou para a necessidade de: ampliar a produtividade da administração pública; descentralizar as atribuições administrativas; e promover a participação social na gestão pública; reduzir o tamanho do Estado e redefinir seu papel regulador, a fim de recuperar sua capacidade governativa. Desde então, a governança na educação brasileira sustentou-se pelo tripé descentralização – centralização – internacionalização, que operaram em níveis distintos, mas relativamente sobrepostas e combinadas para orquestrar uma mudança no paradigma de governação da educação, que desde o início se apoiou nos aparelhos de avaliação nacional e subnacionais (cf. BRESSER-PEREIRA, 1997; TORRES, 2016; FREITAS, D., 2007; 2013).

¹² Em Portugal - e também em países africanos de língua oficial portuguesa - é comum utilizar o termo ‘governação’ no mesmo sentido de governança, ou seja, como tradução para o termo *governance*. Neste trabalho, o termo ‘governação’ tem um sentido mais geral de arranjo governativo (político-administrativo) do Estado, abrangendo tanto sua forma tradicional como sua forma emergente – ou seja, a governança. Essa delimitação conceitual será aprofundada mais para o final deste Capítulo, no subitem “Governação educacional” (p. 158-175).

É nesse contexto histórico-conceitual que se configura a polêmica das avaliações padronizadas no país, ou melhor, a polifonia ideológica¹³ e argumentativa da arena avaliativa. O debate no interior da comunidade acadêmica brasileira apresenta uma gradação argumentativa na forma de um *continuum* com diferentes graus de apoio e recusa. Para este estudo, teoricamente, o embate ideológico entre dois discursos-geradores - um Discurso Economicista e um Discurso Crítico - desdobrou-se, ao longo do tempo, em quatro diferentes posicionamentos ou zonas argumentativas: *apoio incondicional* (ou *quase incondicional*); *apoio crítico*; *recusa propositiva*; *recusa categórica* (ou *quase recusa*). Desta perspectiva, as zonas são desdobramentos mais pragmáticos (político-pedagógicos) de seus respectivos discursos-fonte, formando dois campos heterogêneos, cada qual com seu mínimo ideológico comum¹⁴.

O Discurso Economicista considera a educação principalmente como fator econômico, num enquadramento da escolarização essencialmente como capital humano, ou seja, para atender a demanda do mercado por recursos humanos qualificados. Castro (1999), por exemplo, destaca a educação como a principal vantagem comparativa dos países e das empresas. Nessa leitura, as avaliações externas servem ao propósito de monitorar e induzir o incremento do desempenho dos estudantes, com efeitos positivos em relação à renda futura dos indivíduos e ao crescimento econômico nacional (FERNANDES; GREMAUD, 2009). Em viés liberal ou desenvolvimentista, as “razões econômicas” predominam neste discurso.

Essa matriz economicista fundamenta ideologicamente o posicionamento de *apoio incondicional* (ou *quase incondicional*) às avaliações em larga escala, caracterizado pelo uso das avaliações para responsabilizar/sancionar (material e simbolicamente) escolas e professores de forma vertical. De acordo com Castro (1998, 2000, 2009) os sistemas de avaliação são estratégicos para a reforma educacional e para otimizar investimentos na área. Segundo a autora, (CASTRO, 1998), padrões mínimos (*standards*) passíveis de aferição devem referenciar currículos, livros didáticos, metodologias e projetos pedagógicos das escolas. A autora defende também o

¹³ Esta reflexão está sendo desenvolvida “a partir da convicção de que o discurso é sempre ideológico”, ou melhor, utilizando a noção de ideologia como “*visão de mundo*” (BARROS, 2002, p. 148). Dessa forma, na sociedade concorrem ideologias distintas, cada qual com seu “sistema de valores que define normas e regras de condutas sociais” (BARROS, 2002, p. 150), de forma a animar e orientar os pronunciamentos argumentativos, as manifestações textuais de uma comunidade discursiva e os valores compartilhados por um conjunto de discursos produzidos por uma comunidade discursiva.

¹⁴ No Capítulo 3 da dissertação (p. 178-236), essa formulação será plenamente apresentada. Neste momento, interessa compor uma breve síntese das discussões que cercam o problema central da investigação.

pagamento de salários diferenciados aos professores em função do desempenho dos alunos, a exemplo do que acontece na rede de ensino do Estado de São Paulo (CASTRO, 2007, 2009). Para Fernandes e Gremaud (2009), a experiência internacional tem indicado que programas de *accountability* (publicização dos resultados, fixação de metas, responsabilização) podem induzir mudanças. Fernandes (2007) considera a responsabilização dos gestores e professores como “remédios” necessários para melhorar a qualidade do ensino.

Por sua vez, o Discurso Crítico de contextualização das avaliações em larga escala tem se filiado a uma “leitura de mundo” não subordinada aos “imperativos” do mercado, compreendendo a educação como um direito da cidadania e como fator de transformação social. Trata-se de um discurso de resistência às políticas e formas organizativas de “quase-mercado”, que são responsáveis pela aplicação de conceitos e procedimentos de mercado na gestão da educação pública (SOUSA; OLIVEIRA, 2003; AFONSO, 2009). Esse discurso-fonte gerou diferentes posicionamentos críticos em relação às avaliações de sistema.

O *apoio crítico* é uma zona argumentativa que reconhece a utilidade dessas avaliações ao mesmo tempo que questiona os usos indevidos de seus resultados, tais como: ranqueamento de escolas, sanções/premiações, política de bônus aos professores, redução do conceito de qualidade escolar aos índices da avaliação externa, concentração curricular em conteúdos avaliados, excesso de provas oficiais, supervalorização de provas com instrumento de avaliação nas salas de aula, entre outros (BAUER; ALAVARSE; OLIVEIRA, 2015; SOUSA; PIMENTA; MACHADO, 2012). Apesar dessas limitações, as avaliações de sistema evidenciaram o problema da qualidade do ensino, representando um avanço para o debate em torno de resultados do processo educativo (MACHADO; ALAVARSE, 2014; OLIVEIRA; SOUSA; ALAVARSE, 2011).

Por sua vez, a *recusa propositiva* desenvolve uma crítica contundente às políticas educacionais gerencialistas que se legitimam por sistemas de avaliação verticais e centralizados, mas sem recusar os procedimentos de avaliação em larga escala. Na verdade, as medições de desempenho dos estudantes configurariam como um dos dispositivos de sistemas municipais de avaliação institucional das escolas e redes, de forma articulada com procedimentos de autoavaliação. Em nível federal ou estadual, as avaliações externas deveriam ter função diagnóstica com foco nas políticas públicas. Os modelos hegemônicos de avaliação de sistemas têm levado à destruição moral do

professor, ao apostilamento das redes, ao estreitamento curricular e às fraudes para melhorar os indicadores externos (FREITAS, 2012). Para Amaro (2013), as informações produzidas pelas avaliações externas precisam se articular com a avaliação institucional da escola, escapando de usos voltados para ranquear, classificar, premiar ou punir.

No outro extremo do *continuum* desse debate encontramos o posicionamento de *recusa categórica* às avaliações em larga escala e de defesa da autoavaliação institucional como estratégia de autonomia e resistência. De acordo com Mendes et al. (2015), as avaliações padronizadas são dispositivos para a ingerência nos sistemas educativos e nas escolas, corrompendo/deformando o conceito de autonomia escolar em prol da lógica do mercado e de diferentes formas de privatização da educação pública. Para Saul (2015), o Estado avaliador instituiu um sistema de controle por meio de medidas de avaliação, no quadro de uma racionalidade técnica a serviço de uma educação domesticadora. Sem negar completamente o valor dos dados gerados por avaliações externas (posição de “quase recusa”), Sordi (2012a; 2012b) propõe a problematização das medidas pelos atores da escola.

Por fim, os movimentos teóricos de contextualização (trama histórica, conceitos abrangentes) e o de sistematização da polifonia dessa controvérsia (*continuum* argumentativo) orientaram-se para o desvelamento de um mesmo problema central: compreender o contexto, a gênese e a configuração do debate acadêmico sobre avaliações em larga escala no Brasil. Para tanto, esta pesquisa procurou responder a um conjunto de questões norteadoras (cf. Quadro 1, a seguir), que foram decompostas do problema central para funcionar como uma espécie de macro roteiro da investigação dividido em três eixos: polifonia da controvérsia; contexto da controvérsia; e gênese da controvérsia.

Quadro 1: Roteiro com eixos e questões norteadoras da pesquisa “O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil: tensões contextuais e argumentativas”.

EIXO	QUESTÃO NORTEADORA
Polifonia da controvérsia	Quais são as tensões ideológicas e argumentativas do espectro polifônico do debate sobre avaliações em larga escala no país? <ul style="list-style-type: none"> • Qual é a tensão ideológica fundamental? • Quais são os posicionamentos argumentativos? • Que relações estabelecem no interdiscurso desse debate?

Contextualização da controvérsia	<p>O que as tensões contextuais (históricas e conceituais) constitutivas da esfera da avaliação estandardizada revelam sobre a configuração de sua polêmica?</p> <ul style="list-style-type: none">• quais fatores potencializaram o apoio?• quais fatores potencializaram a recusa?• quais fatores explicam posicionamentos ao centro?• quais discursos e posicionamentos foram preponderantes?• quais discursos e posicionamentos foram minoritários?
Percurso gerativo da controvérsia	<p>Como a tensão ideológica e as tensões contextuais geram e atualizam as zonas argumentativas da controvérsia?</p> <ul style="list-style-type: none">• Qual a contribuição desse percurso gerativo para a investigação desta problemática?

Fonte: elaboração do autor

1 AVALIAÇÃO EXTERNA NO BRASIL: TRAMA HISTÓRICA

Neste capítulo, apresentamos uma sistematização da *trama histórica* das avaliações externas no Brasil, ancorada na narrativa polifonicamente construída pelo campo acadêmico da avaliação, quer seja por meio de pesquisas ou artigos históricos, quer seja por meio de enunciados contextualizadores que integraram trabalhos (pesquisas, artigos) teóricos ou analíticos. De forma complementar, foram revisitadas fontes centrais que sustentaram as enunciações desse discurso histórico, principalmente normativas legais e administrativas, incluindo informações de portais de instituições e órgãos relacionados com a temática.

Com os fios de todas essas vozes, apresentamos também uma proposta de periodização interpretativa da origem e desenvolvimento do aparelho de avaliação nacional, no esforço de apreensão da *trama histórica* dos sistemas de avaliação externa e em larga escala no país. Ressalvadas (ou abstraindo) as continuidades, recortam-se períodos qualitativamente distintos de um mesmo processo histórico: ou melhor, fases de uma *trama* construída a partir de um conjunto de leituras (e interpretações) históricas produzidas pelo campo da avaliação educacional.

Sem desconsiderar outros sistemas de testagem em larga escala do aparato de avaliação nacional e, também, outros programas e sistemas de avaliação externa subnacionais, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é referência central da periodização¹⁵ por ser “a mais importante avaliação do sistema escolar no Brasil” (KLEIN, 2013a, p. 105). O Saeb é vinculado ao Ministério da Educação (MEC) e está sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Tomando o primeiro ciclo de aferição (1990) como marco central da periodização, podemos distinguir sete períodos ou fases, englobando cinco décadas de história (1966-2016) das avaliações externas e em larga escala no país: a) acumulação precedente (1966-1987); gestação/incubação (1987/1990); gênese e formação (1990-1995); consolidação e arranque (1995-1997); ascendência (1997-2005); dominância (2005-2013); dominância acentuada (2013-2016).

Como veremos, todos os “marcadores temporais” da periodização recobrem eventos históricos recorrentemente destacados nos discursos científicos do campo da avaliação. Esses marcos recobrem inovações ou inflexões importantes no

¹⁵ O estudo de Bonamino e Franco (1999) também corrobora para evidenciar a centralidade do Saeb na compreensão histórica do aparelho avaliativo brasileiro, inclusive como referência aos sistemas subnacionais.

desenvolvimento do aparelho da avaliação nacional, apresentando “dupla face”: eles encerram um momento histórico ao mesmo tempo que iniciam um outro; são “produtos” do acúmulo de uma fase anterior e, ao mesmo tempo, representam o início ou largada de uma nova fase.

Por fim, esse artifício analítico de periodização visa: por um lado, construir uma visão de conjunto e uma síntese interpretativa da trama das avaliações; e por outro, salientar os marcos históricos, ou melhor, as inovações, inflexões e conflitos técnicos, pedagógicos ou políticos relacionados à arena em que se desenrola a controvérsia acadêmica sobre avaliações externas no país.

1.1 Acumulação precedente (1966-1987)

Antes de iniciar o processo de planejamento e preparação de um programa de avaliação em larga escala do sistema educacional brasileiro, houve um longo período de acúmulo de saberes, experiências e *expertise*, por meio de: 1. estudos sobre a elaboração de testes educacionais e sua aplicação em pesquisas sobre aquisição de conhecimentos escolares e fatores intervenientes; 2. estudos/pesquisas avaliativas nacionais e internacionais com procedimentos de testagem em larga escala; 3. trabalhos de avaliação de políticas e programas educacionais com utilização de testagens em larga escala; 4. trabalhos de aferição de conhecimento escolar em exames vestibulares de universidades públicas.

Com essas experiências “veio se formando um pequeno grupo de profissionais com conhecimento relacionado às questões de avaliação de conhecimento em grandes grupos de estudantes, em vários níveis da educação básica” (GATTI, 2014, p. 13). Foram esses estudos, pesquisas e trabalhos (realizados entre meados de 1960 e 1980) que tornaram possível formar uma base inicial de conhecimentos e formular “um sistema de avaliação tão sofisticado como o Saeb”, como bem qualificou Horta Neto (2007, p. 12).

Somam-se a esse “acúmulo” as repercussões - entre especialistas brasileiros - de pesquisas e avaliações educacionais realizadas em outros países, a exemplo do Relatório Coleman, produzido nos EUA a partir do primeiro grande levantamento educacional em larga escala¹⁶. Em 1965, o governo norte-americano avaliou 645 mil alunos com o objetivo de investigar desigualdades de conhecimentos adquiridos por estudantes de

¹⁶ De acordo com Bonamino e Franco (1999), pesquisas similares ao do sociólogo norte-americano James S. Coleman foram publicadas na Inglaterra (Relatório *Plowden*, em 1967) e na França.

diversas escolas (cf. BONAMINO; FRANCO, 1999; HORTA NETO, 2007). De acordo com Horta Neto (2007, p. 2), “os resultados desse relatório foram amplamente divulgados em diversos países, inclusive no Brasil, dando origem a debates e estudos acadêmicos sobre os fatores que influenciavam a qualidade educacional”.

Sem desconsiderar a relevância das retrospectivas históricas que retornam até os anos 1930, quando da criação do Ministério da Educação e do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – INEP, inserindo a história das avaliações em larga escala no contexto mais amplo da história das medidas e informações educacionais no Brasil (FREITAS, D., 2007; HORTA NETO, 2007), nossa opção por um marcador temporal de partida fixado em meados dos anos 1960 deve-se pelas mesmas razões apontadas por Gatti (2009):

Para traçar a trajetória das avaliações de desempenho de redes de ensino tomamos como ponto de partida os anos mil novecentos e sessenta, porque foi nessa década que surgiu fortemente a preocupação específica com processos avaliativos escolares, baseados em critérios mais claramente enunciados e instrumentos que poderiam garantir, até certo ponto, que a avaliação do nível de realização obtido estivesse mais objetivamente garantida. Nessa década e na subsequente, profissionais receberam formação mais aprofundada na área de avaliação de rendimento escolar, alguns no exterior [...]. (GATTI, 2009, p. 8)

De acordo com Gatti (2009; 2014), dentre as iniciativas pioneiras que permitiram uma base de formação para a pesquisa avaliativa sobre desempenho escolar destaca-se a criação, em 1966, do Centro de Estudos de Testes e Pesquisas Psicológicas (CETPP), ligado à Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. No CETPP, testes educacionais passaram a ser estudados/elaborados, ademais cursos são realizados para a formação de pessoal especializado¹⁷ nesse tipo de avaliação (inclusive com participação de especialistas estrangeiros) e temas ligados à avaliação educacional passam a ser objeto de várias publicações.

[...] Nesse período, a equipe do CETPP elaborou um conjunto de provas objetivas para as últimas séries do ensino médio, nas áreas de Linguagem, Matemática, Ciências Físicas e Naturais e Estudos Sociais. Realizou-se, então, pesquisa com conjuntos de alunos do ensino médio, a qual incluía um questionário sobre características socioeconômicas desses alunos e suas aspirações. Esta pode ser considerada a primeira iniciativa relativamente ampla, no Brasil, para

¹⁷ No mesmo período, especialistas em medidas e testagens estavam sendo formados na Fundação Carlos Chagas, mas ainda com foco na utilização dessa expertise em processos seletivos para universidades, cursos superiores e serviços públicos (cf. GATTI, 2009).

verificação da aquisição de conhecimentos e sua relação com diferentes variáveis, como sexo, nível socioeconômico, e outras [...]. (GATTI, 2014, p. 12)

Em 1977, no âmbito do Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica Latino-Americana (ECIEL) iniciou-se um estudo avaliativo no Brasil e em outros países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai e Peru) sobre fatores determinantes do nível de escolaridade e do nível de rendimento escolar de alunos com diferentes perfis socioeconômicos e pessoais. Esse estudo fez uso de testes de Leitura e de Ciências aplicados aos alunos, além de questionários contextuais para o levantamento de dados sobre a situação socioeconômica e atitudes escolares dos estudantes, dentre outras informações sobre fatores determinantes dos resultados escolares (cf. GATTI, 2009, 2014; BONAMINO, 2013; BONAMINO; FRANCO, 1999).

Em 1980, iniciou-se no município de São Paulo um estudo avaliativo sobre o desempenho escolar (e fatores associados) da rede de ensino. Promovido pela Secretaria Municipal de Educação (SME-SP), esse foi o primeiro estudo avaliativo de uma rede de ensino impulsionado diretamente por seu órgão gestor (cf. GATTI, 2009, 2014). Nesse período,

[...] Foram avaliadas todas as crianças do terceiro estágio de educação infantil, as de 1^a, 3^a, 5^a, 7^a séries do ensino fundamental e, os alunos do primeiro ano do ensino médio. As provas abrangeram Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Foi construída uma bateria de testes específicos, baseada no currículo escolar definido pela Secretaria Municipal de Educação para suas escolas, à época. A ideia era poder utilizar esses dados para planejamento das atividades escolares e extraescolares. Porém, tendo havido mudança de administração em 1982, o estudo ficou com seus resultados sem utilização, uma vez que os novos dirigentes não se interessaram em utilizar os resultados obtidos e levar adiante o processo iniciado dois anos antes. (GATTI, 2014, p. 14)

Na década de 1980, outro marco importante foram as experiências de avaliação do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste – Edurural/NE (cf. BONAMINO; FRANCO, 1999). O programa desenvolvido no período de 1981 e 1987 em estados da Região Nordeste foi conduzido pelo Ministério da Educação em parceria com os órgãos de gestão da educação dos estados. Seu financiamento teve participação (um pouco mais de um terço da alocação total) do

Banco Mundial por meio do Acordo MEC-BIRD¹⁸ nº 1867/BR, assinado em 18/07/1980.

Instituído pelo Decreto nº 85.287, de 23/10/1980 (BRASIL, 1980), o Programa Edurural foi desenvolvido em mais de 400 municípios com acentuados focos de pobreza, principalmente por meio de investimentos em insumos educacionais, com três objetivos centrais: 1. expandir o acesso à escola primária; 2. diminuir as taxas de repetência e evasão; 3. e melhorar o rendimento escolar dos alunos. Entre 1981 e 1985, a avaliação de impacto do Programa Edurural nos municípios participantes fez uso de testagens em larga escala para avaliar o domínio de habilidades básicas (Português e Matemática) de crianças do Ensino Fundamental (2ª e 4ª séries), em processo realizado pela Universidade Federal do Ceará em parceria com e a Fundação Carlos Chagas (FCC). A coleta de dados ocorreu nos anos de 1981, 1983 e 1985 em 60 municípios dos estados de Pernambuco, Ceará e Piauí, com uma amostra composta por aproximadamente 6.000 alunos de 600 escolas (cf. GATTI, 2009, 2014; COSETTI, 2012; FREITAS, D., 2007; HORTA NETO, 2007; BONAMINO; FRANCO, 1999).

Segundo relato de Gatti (2009, 2014) e Horta Neto (2007), o modelo avaliativo do Programa Edurural combinou análises quantitativas com estudos de caso de situações mais específicas para identificar variáveis intervenientes no processo de ensino. Além disso, foram realizados Seminários sobre seus resultados que incidiram sobre políticas vigentes.

[...] Com metodologia clara e bem definida, com os cuidados de coleta e análise, representou um exemplo do que se poderia fazer com estudos dessa natureza na direção de se propugnar por uma escola mais condizente com as necessidades das populações menos favorecidas socialmente. O cuidado com as interpretações, com a clareza dos limites de significação dos dados, tendo presente os pressupostos sobre os quais se assentava o modelo avaliativo, ofereceu uma oportunidade para se formar pessoas e pensar a área criticamente a partir de uma ação direta. (GATTI, 2009, p. 10)

Nesta fase de *acumulação precedente*, há um processo longo, esparso e descontínuo de experiências que possibilitaram, gradativamente, a formação de competências na área de avaliação educacional, com destaque para a mensuração do rendimento escolar. Especialmente a partir de 1980, como salientou D. Freitas (2007),

¹⁸ Uma das cinco instituições que integram o Grupo Banco Mundial, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD (mais conhecido como Banco Mundial) é uma instituição financeira internacional que realiza empréstimos a governos nacionais. Mais informações em: <<http://www.worldbank.org/>>.

percebe-se um interesse crescente pelos temas da qualidade do ensino e da avaliação de rendimento escolar. Contudo, até o momento não havia interesse de administrações públicas pela implantação de sistemas de avaliação, já que os esforços se limitaram a casos pontuais de estudos avaliativos, sem continuidade em relação aos estudos e às equipes técnicas responsáveis (cf. GATTI, 2009).

1.2 Geração/incubação (1987-1990)

Na trama histórica das avaliações externas no Brasil, a fase de *gestação/incubação* é marcada pelo interesse governamental em desenvolver pesquisas, propostas, estudos exploratórios e experiências piloto já com o claro objetivo de implantar um programa de avaliação - abrangente e sistemática - da educação nacional a partir de procedimentos de aferição em larga escala do desempenho escolar dos alunos. Diferente do período anterior, esses estudos exploratórios orientam-se pela intencionalidade de implantação de um programa de governo para avaliação externa de redes escolares, ou seja, constituem ações preparatórias com vistas a uma política oficial de avaliação do sistema educacional. Em outras palavras, a avaliação “deixara de ser apenas objeto de estudos, propostas e experiências, avançando na direção da implantação de um sistema nacional de avaliação e de informações educacionais” (FREITAS, D., 2007, p. 40).

No final da década de 80, ocorreram as primeiras ações voltadas para a implementação no Brasil de um sistema nacional de avaliação da educação básica, buscando verificar não apenas a cobertura do atendimento educacional oferecido à população, mas, principalmente, o desempenho dos alunos dentro do sistema. Tais ações levaram à subsequente institucionalização do SAEB. (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 108).

Em 1987, a preocupação da administração pública com avaliação de desempenho do ensino básico expressou-se na demanda do Ministério da Educação (MEC) por pesquisas avaliativas exploratórias que pudessem subsidiar a implantação de um sistema nacional de avaliação da escola básica. Na verdade, de acordo com Gatti (2009, 2014), em meio ao debate público sobre fracasso escolar (altos índices de repetência e evasão escolar), ficou evidente que o MEC não dispunha de dados sobre a aprendizagem dos alunos e os fatores a ela associados. Depois de constituir um grupo de trabalho (com a participação de especialistas em avaliação) para discutir a questão, o MEC propôs a realização de um projeto exploratório de avaliação de rendimento “para

se aquilatar se um processo de avaliação mais amplo por parte do Ministério seria viável e traria resultados relevantes” (GATTI, 2009, p.10).

Os primeiros passos nesse sentido foram dados pelas conversas entre o ministro interino da Educação Aluísio Sotero (que estava instigado pelo modelo norte-americano de participação do governo federal no monitoramento da educação descentralizada por estados e distritos do país) e os pesquisadores da Fundação Carlos Chagas (FCC) Heraldo Marelin Viana e Bernadete Angelina Gatti. Posteriormente, em fins de 1987, na gestão do ministro Hugo Napoleão, iniciaram-se os estudos do projeto “Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública”, com interesse em verificar o desempenho cognitivo em aspectos básicos do currículo (de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências), de alunos de 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries de escolas públicas. Esse projeto subsidiou a implantação do sistema de avaliação da educação nacional (cf. GATTI, 2009, 2013, 2014; FREITAS, D., 2007; HORTA NETO, 2007, VIANNA, 2014a; BONAMINO; FRANCO, 1999).

Entre 1987 e 1989, o projeto foi dividido em três pesquisas (FREITAS 2007; GATTI, 2009, 2014):

a) em 1987, uma avaliação experimental de rendimento escolar em 10 capitais, envolvendo 4.518 alunos de 19 escolas, além da realização de seminários nacionais e locais para a discussão dos resultados das provas e fatores a eles associados;

b) em 1988, um estudo avaliativo em 20 cidades (abrangendo 9 estados da Federação e o Distrito Federal) com a participação de 8.069 alunos de 62 escolas;

c) em 1989, a pesquisa avaliativa ocorreu em 39 cidades (localizadas em 14 estados e um território nacional), com uma amostra composta por 14. 868 alunos de 157 escolas.

Desde o início do projeto, o objetivo governamental orientou-se para a criação, por meio do Inep, de um programa externo de avaliação da rede pública cujo objetivo era o de contribuir com as ações das secretarias estaduais de educação. Metodologicamente apoiada na “Teoria Clássica” da avaliação¹⁹, a pesquisa Inep/FCC

¹⁹ Na “Teoria Clássica dos Testes” (TCT), a prova/instrumento é construído de modo completo, com cada questão contribuindo para a análise de um determinado domínio do conhecimento, de forma que quanto maior for o número de acertos na prova, maior será o domínio do aluno do conjunto de conhecimentos avaliados. O foco desta teoria está na quantidade de acertos ou escore total. Para haver comparabilidade ente grupos de alunos, a prova precisa ser idêntica ou semelhante. Conforme explica Klein (2013b, p. 40), dentre as limitações da TCT, listam-se: 1) “A Teoria Clássica dos Testes só pode ser utilizada em situações nas quais todos os alunos fazem o mesmo teste (ou formas “paralelas” de teste)”;

2) “A Teoria Clássica dos Testes não fornece um modelo do desempenho de um aluno em um item”;

3) “A maioria das

de gestão do sistema de avaliação brasileiro permitiu, entre outros resultados (cf. FREITAS, D., 2007; GATTI, 2013): 1. evidenciar o baixo desempenho escolar dos alunos; 2. identificar problemas relativos a conteúdos e métodos de ensino; 3. apreender fatores contextuais intervenientes no aprendizado dos alunos, como a falta de condições materiais das escolas ou o problema da qualificação dos professores; 4. dar visibilidade à problemática da qualidade do ensino na esfera institucional e na mídia, fortalecendo o interesse dos órgãos de gestão da educação por programas de avaliação.

Em 1988, a Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEE-PR) contratou a FCC para realizar uma pesquisa em sua rede de ensino com os mesmos objetivos do projeto de pesquisa proposto pelo Inep, ou seja, aferir o domínio de capacidades cognitivas dos alunos e fatores contextuais associados ao aprendizado. Essa pesquisa avaliou o rendimento escolar de alunos de 2ª e 4ª séries do Ensino Fundamental, com aplicação de provas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências e Estudos Sociais tomando como referência a proposta curricular paranaense e utilizando itens elaborados pelos professores do estado. Em duas etapas de implementação, essa pesquisa avaliou quase 30.000 alunos em 29 cidades do Paraná (cf. VIANNA, 2014a; HORTA NETO, 2007; GATTI, 2009, 2014; FREITAS, D., 2007).

Em meados de 1988, foi apresentada ao Ministério da Educação a proposta de criação do Sistema de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau (Saep), na condição de mecanismo de avaliação com abrangência nacional. De certa forma, a proposição do Saep é resultante dos estudos e pesquisas avaliativas realizadas no período anterior e, principalmente, na década de 1980, mas em um patamar qualitativamente superior: trata-se agora da introdução da avaliação externa e em larga escala como política pública reguladora da educação básica nacional (cf. FREITAS, D., 2007, 2013; BAUER; TAVARES, 2013).

Segundo D. Freitas (2007, p. 36), a proposta do Saep foi elaborada pelo pesquisador Júlio Jacobo Waiselfis “em resposta a demandas do Banco Mundial concernentes ao desenvolvimento de uma sistemática de avaliação para o Programa de Educação Básica para o Nordeste (Projeto Nordeste – Segmento Educação. VI Acordo MEC/BIRD)”. No desenho do sistema, foram elencados como indicadores de qualidade do ensino: “o rendimento do aluno, a competência do professor, o custo-aluno direto (material escolar e pessoal docente) e as condições de ensino” (FREITAS, D., 2007,

p.30). De acordo com Horta Neto (2007, p. 7), o Saep “utilizou os recursos de um convênio firmado entre o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA e o Ministério da Educação”.

Entre setembro e novembro de 1988, ocorreu o piloto da avaliação nos estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, com o propósito de testar os procedimentos e instrumentos para posterior aplicação em nível nacional. Depois de consultar uma amostra de professores do ensino de 1º grau para identificar os conteúdos trabalhados em sala de aula e para a elaboração dos itens das provas, a Fundação Carlos Chagas utilizou nesse teste piloto o mesmo instrumental da pesquisa “Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º grau da Rede Pública” (cf. HORTA NETO, 2007; FREITAS, D., 2007). Já com as adaptações feitas, o Saep acabou não sendo implementado no início de 1989, conforme estava previsto. Devido a problemas orçamentários, “a SENEb só retomou os trabalhos em agosto de 1990, ano em que ocorreu a primeira avaliação em nível nacional” (HORTA NETO, 2007, p. 7).

A formulação do Saep ocorre em um contexto nacional de preocupação crescente com a qualidade da escola básica brasileira: tema que passou a ocupar um lugar de destaque nos debates públicos e na agenda do país. Essa “agenda pública” ganha expressão na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), principalmente nos artigos 206 e 209, que falam, respectivamente de “garantia de padrão de qualidade” e de “avaliação da qualidade” pelo poder público (ainda que este último estivesse associado à necessidade de regulação do ensino livre à iniciativa privada). No contexto do pacto federativo que se expressou no arranjo constitucional, o Saep foi pensado como uma ação colaborativa entre governo federal e demais entes subnacionais.

[...] Com essa proposta, a ação avaliativa nacional visava estimular o desenvolvimento de condições e capacidades subnacionais para acionar, articulada e inter-relacionadamente, a pesquisa e a avaliação na política e gestão do ensino fundamental. Seria tarefa federativa cuja organicidade, promovida pelo governo federal, preservaria as autonomias dos entes federativos. (FREITAS, D., 2013, p. 82)

1.3 Gênese e formação (1990-1995)

A fase *gênese e formação* caracteriza-se por ser um intervalo histórico de implementação e institucionalização inicial de uma efetiva política nacional de avaliação do sistema educacional brasileiro, privilegiando a avaliação externa e em larga escala. Em um contexto de inserção do Brasil na agenda internacional de educação

impulsionada por diversos governos, organismos intergovernamentais e organizações não governamentais, a partir do início dos anos 1990, essa fase da *trama histórica* abrange: os primeiros ciclos de levantamento e disseminação de dados do sistema nacional de avaliação; as primeiras normativas legais e administrativas que tornaram possível a institucionalização desse sistema avaliativo; e as primeiras iniciativas estaduais para a implantação de programas próprios de avaliação de suas redes de ensino.

Em 1990, ocorre o 1º ciclo de levantamento de dados do SAEP, concretizando a implementação efetiva de um sistema de avaliação da educação básica no Brasil. Com o objetivo de subsidiar os formuladores e executores das ações governamentais na área educacional, a avaliação externa e em larga escala orientou-se pela construção de duas medidas: uma da aprendizagem e outra dos fatores de contexto correlacionados com a aprendizagem, por meio de aplicação de provas standardizadas aos alunos e de questionários contextuais aplicados a alunos, professores e diretores (cf. GATTI, 2009; PESTANA, 2013; FREITAS, D., 2007; BAUER, TAVARES, 2013; DALBEN, 2003, 2014; VIANNA, 2014a, 2014b; BONAMINO; FRANCO, 1999). Como salientou Pestana (2013),

[...] Em nível nacional é realizada, em 1990, a primeira aplicação dos instrumentos do sistema nacional de avaliação. Situando-se como um dos elos entre formulação e monitoramento da política educacional, o escopo do sistema proposto trazia três eixos que se referiam aos objetivos da política educacional (Eixo 1 – Universalização do acesso com qualidade, Eixo 2 – Valorização do magistério e Eixo 3 – Democratização da Gestão) aos quais as informações geradas pela avaliação se associavam (PESTANA, 2013, p. 120).

Com alocação de recursos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud²⁰ (FREITAS, D., 2007; COELHO, 2008), esse primeiro ciclo de avaliação teve como público-alvo uma amostra de estudantes de escolas públicas urbanas de 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental, abrangendo conteúdos e capacidades das áreas de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências (as 5ª e 7ª séries também foram avaliadas em Redação), com a formulação de itens de prova referenciados em currículos de sistemas estaduais²¹. De acordo com Freitas (2007), o

²⁰ Órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), o Pnud atua na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais. Mais informações em: <<http://www.br.undp.org/>>.

²¹ Mais informações em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/historico-do-saeb>.

Saep visava desenvolver a capacidade de avaliação dos estados e municípios, incentivando a descentralização e regionalização do processo avaliativo.

Entre 1991 e 1992, alguns estados da federação realizam programas de avaliação externa e em larga escala de suas redes de ensino (cf. VIANNA, 2014a; GATTI, 2009; FREITAS, D., 2007; HOTA NETO, 2007):

a) em 1991, a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco realizou avaliação de desempenho na área de Linguagem, em crianças de 1ª a 4ª série, subsidiando revisão de conteúdos programáticos do currículo, programas de formação continuada e ações de acompanhamento de classes de alfabetização, além do desenvolvimento de pesquisas.

b) em 1992, a Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais, com apoio financeiro do Banco Mundial, iniciou a avaliação censitária de seu sistema de educação básica com o propósito de melhorar a qualidade;

c) em 1992, a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo avaliou alunos de 8ª série das Escolas Padrão²² (SÃO PAULO, 1991), nas áreas de Língua Portuguesa, Redação, Matemática, Ciências, História e Geografia, para verificar se houve impacto na aprendizagem escolar proporcionado pelos incrementos de insumos nessas escolas.

d) no Ceará, em 1992, foi criado um programa de avaliação do rendimento dos alunos de escola públicas das 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental.

No início de 1992, o Saep passou a ser denominado Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb (por força da nomenclatura consagrada na Constituição de 1988), com deslocamento do Programa da Secretaria Nacional de Educação Básica - Seneb para o Inep, que coordenou a disseminação do relatório da primeira aferição em agosto de 1992. Nesse mesmo ano, aconteceu o Seminário Nacional sobre Medidas Educacionais, com a discussão de especialistas da área sobre aspectos metodológicos da configuração de um sistema de medidas e avaliação da educação básica (cf. FREITAS, D., 2007; HORTA NETO, 2007).

Em 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993) foi um desdobramento dos acordos assumidos pelo país na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien-Tailândia (1990). Convocada pelo Fundo das Nações Unidas pela Infância (Unicef), pelo Programa das Nações Unidas para o

²² Instituído em 1991, no governo de Luiz Antonio Fleury Filho, por meio do Decreto n. 34.035/1991, o Projeto Educacional “Escolas Padrão” tinha por objetivo “recuperar o padrão de qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas” (SÃO PAULO, 1991).

Desenvolvimento (Pnud), pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) e Banco Mundial (além de copatrocinada por 18 governos nacionais), a Conferência afirmou, segundo Freitas (2007), as bases político-ideológicas de um projeto educacional mundial. Nesse contexto, o Plano Decenal reafirmou a importância do Saeb como política estratégica para a melhoria da educação brasileira, com destaque para a produção e disseminação de informações educacionais.

No texto do Plano Decenal, as recentes experiências brasileiras em avaliação externa, ainda incipientes, foram destacadas como importantes meios informativos da efetividade e relevância do ensino, na leitura realizada quanto ao desempenho do sistema educacional. Na definição dos objetivos gerais de desenvolvimento da educação básica, ficou estabelecida a necessidade de definição de padrões de aprendizagem a serem alcançados e o estabelecimento de objetivos e metas de desempenho dos planos curriculares. (FREITAS, D., 2007, p. 97)

Com apoio operacional de equipes das secretarias estaduais de educação, em 1993, ocorreu o 2º ciclo do Saeb para a avaliação de uma amostra de alunos das 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental de escolas públicas (abrangendo as áreas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Redação). De acordo com Pestana (2013), a avaliação orientou-se pelos seguintes objetivos: 1. subsidiar a formulação, reformulação e monitoramento de políticas voltadas para a melhoria da qualidade da educação; 2. promover o aperfeiçoamento organizacional e operacional do próprio Saeb; 3. incrementar a capacidade técnico-metodológica das secretarias estaduais na área de avaliação educacional.

Nesse 2º ciclo, depois de ampla consulta às secretarias estaduais de educação e de discussões com especialistas e professores do ensino fundamental, as questões das provas foram aprimoradas, buscando uma maior adequação em relação às propostas curriculares estaduais (cf. BONAMINO; FRANCO, 1999; HORTA NETO, 2007; FREITAS, D., 2007). Segundo D. Freitas (2007), nesse processo de reformulação dos instrumentos contribuíram docentes e pesquisadores universitários das áreas de gestão escolar, ensino e currículo, além de especialistas do Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (Ipea) e de técnicos da área de educação dos governos estaduais e municipais.

Assinado em 1994 depois de uma década de negociação, o Projeto Nordeste da SENE/MEC desenvolvido em parceria com o Banco Mundial, possibilitou cooperação técnica internacional e financiamento parcial do SAEB. Contando com o maior empréstimo realizado pelo Banco Mundial para a área social (valor total de US\$ 736,6

milhões), o Projeto Nordeste seria organizado em 9 subprojetos estaduais e um subprojeto nacional, em que estava previsto um componente de avaliação sistemática do desempenho escolar. Esse Projeto foi fundamental para a ampliação da capacidade nacional de operacionalização de uma avaliação externa em larga escala (cf. BONAMINO; FRANCO, 1999; HORTA NETO, 2007; FREITAS, D., 2007).

Após dois ciclos de aferição (1990 e 1993), o SAEB é formalmente instituído por meio da Portaria n. 1.795, de 27 de dezembro de 1994 (BRASIL, 1994), ou seja, nos últimos dias do governo Itamar Franco e sob a gestão de Murílio Hingel no Ministério da Educação. A criação do SAEB foi fundamentada na necessidade de monitoramento dos padrões de qualidade do ensino e de tornar público os conhecimentos e informações gerados pelo processo avaliativo. Para D. Freitas (2013, p. 82), havia um pressuposto de que “o governo federal deveria robustecer sua capacidade de controle dos sistemas educacionais, por meio da avaliação externa centralizada e focada no desempenho cognitivo dos estudantes, privilegiando os resultados dos sistemas educacionais”. A Portaria também estabelece que o MEC, em colaboração com as Secretarias de Educação, deveria assegurar cooperação e intercâmbio técnico, científico e institucional com organismos nacionais, estrangeiros e internacionais visando o desenvolvimento do Saeb (cf. BONAMINO; FRANCO, 1999; FREITAS, D., 2007; HORTA NETO, 2007).

De acordo com a Portaria, seria constituído um Comitê Técnico-Científico formado por especialistas em avaliação e planejamento para assessorar o MEC. Conforme relatou Horta Neto (2007), o dispositivo de institucionalização do Saeb

Determinava ainda que o Sistema seria dirigido por um conselho composto pela Secretaria de Educação Fundamental, cujo titular seria seu presidente, pelo INEP, pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica, pelo presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED, pelo presidente da União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, por um representante dos secretários de educação dos municípios das capitais, pelo presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Este conselho teria como principal competência elaborar o Plano Nacional de Avaliação da Educação Básica definindo as diretrizes, normas básicas e objetivos específicos dos ciclos de avaliação, seus padrões de desempenho e qualidade e os cronogramas e orçamentos de execução. Além disso, deveria estabelecer objetivos comuns e mecanismos de articulação das atividades de avaliação no âmbito local, estadual e nacional. Logo em seguida, em 1995, ocorre a posse do governo Fernando Henrique e o processo descentralizado de avaliação paralisa-se, como fora previsto na Portaria 1.795/94. (HORTA NETO, 2007, p. 8-9)

Até 1994, ao lado do propósito mais centralizado - de monitoramento dos sistemas educacionais pelo governo federal por meio da avaliação externa - havia uma preocupação com uma cultura avaliativa federativamente descentralizada (cf. BONAMINO; FRANCO, 1999; FREITAS, D, 2007). As duas primeiras aferições (1990 e 1993) só foram possíveis pelo envolvimento das equipes das Secretarias de Educação no trabalho de campo e no tratamento e análise dos dados, “ficando o banco de dados gerados disponível, em primeiro lugar, para a administração municipal e estadual” (FREITAS, D., 2007, p. 109).

Nestes dois primeiros ciclos de avaliação, foram utilizadas provas únicas para uma mesma série e os resultados eram computados pela quantidade (absoluta ou relativa) de acertos, com posterior análise por meio da Teoria Clássica dos Testes (TCT). Esse modelo, limita as possibilidades de comparabilidade da avaliação (cf. KLEIN, 2013a, 2013b). Desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), ou melhor, a partir de janeiro de 1995, o aprimoramento do sistema de avaliação entrou na ordem do dia ao lado da modernização do sistema de informações e de indicadores educacionais do país, no contexto de uma agenda mais ampla de reforma do Estado (cf. FREITAS, D., 2007).

A agenda de reforma do Estado do governo FHC buscou a associação entre avaliação e informação educacional, construindo uma base de dados única (de estatísticas e indicadores) com apoio de um sistema computacional denominado Sistema Integrado de Informações Educacionais - SIED. “O SAEB e o censo escolar somam-se, a partir daí, na viabilização do referido sistema de informações e indicadores educacionais” (FREITAS, D., 2007, p. 118). A organização desse sistema nacional de informação-avaliação beneficiou-se da interlocução com agentes e especialistas estrangeiros, principalmente em eventos organizados pelo MEC (cf. FREITAS, D., 2007). Nesse cenário, a avaliação externa e em larga escala ganha fôlego dentro de um espaço institucional mais favorável para a produção e disseminação de informações e medidas educacionais.

1.4 Consolidação (1995-1997)

O período *consolidação* pode ser caracterizado como uma transição marcada por grandes inovações e inflexões que consolidaram a formação de um sistema nacional de avaliação no país, ao mesmo tempo em que impulsionaram o início de uma ascensão contínua das avaliações externas e em larga escala como estratégia central das políticas

educacionais. Nessa fase, a avaliação nacional passará por uma série de modificações qualitativas: mudanças técnico-metodológicas; novos arranjos legais e administrativos; mudanças na gestão do sistema; e a construção de uma matriz curricular de referência.

Em 1995, a partir de estudos encomendados pelo Inep logo no início do governo FHC, várias questões quanto à validade da prova do Saeb foram apontadas. Esses estudos concluíram que modificações técnicas eram necessárias para o aprimoramento da avaliação nacional (cf. HORTA NETO, 2007), principalmente em relação aos instrumentos, metodologias e procedimentos utilizados nos levantamentos anteriores. Segundo Gatti (2013), participaram dessas discussões técnico-metodológicas os pesquisadores da Fundação Carlos Chagas e da Fundação Cesgranrio.

Uma das modificações foi sobre as séries avaliadas (antes 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental), com a avaliação direcionando-se para as séries finais de ciclos de aprendizagem, ou seja, 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental, garantindo uma menor disparidade de conteúdos entre as grades curriculares praticadas pelas secretarias de educação (cf. BONAMINO; FRANCO, 1999; HORTA NETO, 2007; FREITAS, D., 2007; KLEIN, 2013a). “Além das mudanças apontadas, o SAEB passa a incluir, a partir desse ciclo, os alunos da 3ª série do ensino médio e também as escolas privadas” (HORTA NETO, 2007, p. 9).

Outra mudança ocorrida no ciclo Saeb de 1995 foi a adoção de uma nova metodologia estatística de construção do teste e de análise dos resultados: a Teoria de Resposta ao Item (TRI), tornando possível: 1. a elaboração de uma escala nacional de proficiência que permitiu sintetizar e interpretar o desempenho dos alunos; 2. o aprimoramento das técnicas para a elaboração de itens e a ampliação dos conhecimentos avaliados sem aumentar o tamanho das provas – obtendo informações mais confiáveis sobre as capacidades dos alunos; 3. a comparabilidade dos resultados ao longo do tempo e também entre as diferentes séries de um mesmo ciclo avaliativo (cf. BONAMINO; FRANCO, 1999; HORTA NETO, 2007; FREITAS, D., 2007, 2013; DALBEN, 2014; GATTI, 2013, 2014). Para Klein (2013a),

O SAEB procura avaliar todo o conteúdo e habilidade na série avaliada e nas séries anteriores. É desejável ter um grande número de itens para avaliar a população. Como o tempo de prova é limitado, o número de itens que o aluno pode responder é limitado. Por isso é importante ter uma Teoria que permita comparar os resultados dos alunos, mesmo que eles respondam a itens diferentes. A Teoria de Resposta ao Item (TRI) permite fazer isso. (KLEIN, 2013a, p. 107)

Segundo Horta Neto (2007), houve incrementos também nos questionários do Saeb aplicados aos alunos, professores e diretores das escolas avaliadas. “Até 1995, as questões eram relativas apenas a variáveis intraescolares. A partir desse ano foram introduzidas questões envolvendo características socioeconômicas e culturais e sobre os hábitos de estudo dos alunos” (HORTA NETO, 2007, p. 10). Outra modificação desse ano foi a terceirização pelo Inep dos serviços de avaliação para as fundações CESGRANRIO e Carlos Chagas, como forma de fazer frente às dificuldades operacionais decorrentes da sofisticação técnica adquirida pelo Saeb (cf. BONAMINO; FRANCO, 1999).

Com o ciclo de 1995, a cultura de avaliação mais descentralizada e de coparticipação entre MEC e secretarias de educação foi substituída por uma estrutura mais centralizada de avaliação e por um monitoramento mais direto das políticas e da qualidade da educação (cf. BONAMINO; FRANCO, 1999; PESTANA, 2013). Esse modelo centralizado foi reforçado com “a terceirização dos serviços de aplicação de provas e questionários e de montagem das bases de dados a empresas privadas, contratadas por processo licitatório” (PESTANA, 2013, p. 123). Conforme destacou Horta Neto (2007),

Essa sistemática utilizada para o ciclo de 1995 recebeu alguns questionamentos. Entre eles a de que o processo de avaliação não acompanhou a descentralização proposta pela Portaria 1.795/94, o que poderia contribuir para a consolidação, no Brasil, de uma cultura de avaliação. Questionou-se também o fato de toda avaliação ter sido terceirizada, cabendo um papel menor ao INEP durante o processo. (HORTA NETO, 2007, p. 9)

Essa tendência de centralização da avaliação no MEC foi reforçada pela Lei n. 9.131 de 24 de novembro de 1995 (cf. BRASIL, 1995a; BONAMINO; FRANCO, 1999; FREITAS, D., 2007), que introduziu como atribuição do MEC a formulação e avaliação da política nacional de educação e o zelo pela qualidade de ensino. A promulgação da LDB 9394/96 (BRASIL, 1996b) vai ao encontro de uma concepção de Estado como avaliador, “com o papel de regular os sistemas de ensino do país, monitorando, credenciando e oferecendo indicadores de desempenho” (DALBEN, 2003, p. 27). Em seu artigo 9º, inciso VI, a LDB determina que a União, em colaboração com os demais entes federativos, deve assegurar a avaliação nacional do rendimento escolar da educação básica e do ensino superior com o objetivo de estabelecer ações prioritárias para a melhoria da qualidade do ensino. E o parágrafo 2º do referido artigo garante a

União o acesso à integralidade dos dados e informações das unidades escolares e dos órgãos educacionais (cf. BRASIL, 1996b; FREITAS, D., 2007).

Como bem observou D. Freitas (2007), a própria LDB de 1996 se preocupou em garantir tanto o público-alvo como os recursos financeiros do sistema de informação-avaliação. No artigo 87, parágrafo 3º, inciso IV, os municípios ficaram incumbidos de integrar todas as escolas de ensino fundamental ao sistema nacional de avaliação. E no artigo 70, inciso IV, as despesas com levantamentos estatísticos, estudos, pesquisas e políticas de avaliação da qualidade do ensino foram enquadradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, garantindo assim fontes de recursos estabelecidas constitucionalmente.

Essa tendência de maior centralização do Saeb foi combinada com o avanço dos projetos, programas e sistemas de avaliação próprios de alguns estados. Em 1995, o Estado do Paraná iniciou seu Programa de Avaliação do Sistema Educacional do Paraná, avaliação em larga que proporcionou resultados por município e escolas (o que não era possível ao Saeb até aquele momento). Em 1996, o Estado do Ceará implementou o seu sistema para avaliar uma amostra de alunos do ensino fundamental, combinado com um processo de avaliação institucional das escolas com a participação da comunidade escolar. Em 1996, o Estado de São Paulo introduz o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo - Saesp, com avaliações em larga escala aplicadas anualmente com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino, por meio do rendimento dos alunos, além de identificar os fatores que interferem nesse rendimento (cf. GATTI, 2009; FREITAS, D., 2007).

Em nível internacional, o Brasil e outros 13 países (Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela) participaram, em 1997, do primeiro estudo regional comparativo do Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação – LLECE (em espanhol), ligado à Unesco. Para avaliar a qualidade da educação básica na América Latina, o teste internacional foi aplicado a alunos do 4º e 5º anos do Ensino Fundamental, nas áreas de Linguagem e Matemática, com coleta de dados sobre fatores associados por meio de questionários. No informe técnico publicado em 2001, fica explicitado o interesse da Unesco em fomentar nos países participantes as “*bases para la configuración inicial de un Modelo Latinoamericano de escuelas efectivas*” (UNESCO, 2001, p. 3).

Em 1997, o Inep foi transformado em autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação pela Lei Nº 9.448, de 14 de março de 1997 (cf. ESQUINSANI, 2012; HORTA NETO, 2007; FREITAS, D., 2007; BRASIL, 1997a). As novas atribuições mudam o objetivo central do órgão, “que deixa de estar concentrado nas atividades de pesquisa e passam a se concentrar principalmente em atividades ligadas à avaliação da educação” (HORTA NETO, 2007, p. 4).

Dentre as atribuições desse Inep reestruturado, destacam-se: a responsabilidade pelo sistema de informações e estatísticas educacionais; a coordenação de sistemas e projetos de avaliação educacional; o assessoramento dos entes subnacionais no desenvolvimento de sistemas e projetos próprios de avaliação educacional; a elaboração de diagnósticos e recomendações aos órgãos de gestão da educação com base nos dados da avaliação da educação; a disseminação das informações produzidas pela avaliação da educação; a articulação bilateral e multilateral com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais do seu campo de atuação (BRASIL, 1997a; HORTA NETO; 2007).

Instalou-se, desde então, uma estrutura organizacional e gerencial com vistas a que esse órgão se constituísse em centro especializado em avaliação e informação educacional, extinguindo-se a SEDIAE e retirando-se do âmbito do MEC atribuições de avaliação educacional. A avaliação educacional ganhava com isso maior relevo e autonomia, o que seria cada vez mais evidente na atuação do Inep e na importância dessa atuação nas ações do Executivo federal no setor de educação. Desde 1997, esse órgão passou a concentrar as ações de levantamento e análise de informações sobre a educação brasileira e o fez em articulação com o IBGE e o Ipea e associado a organismos internacionais (Unesco, Orealc, OCDE), com vistas à “troca” de experiências, à assistência técnica “recíproca” e ao “acesso” a metodologias que permitissem a comparação internacional. (FREITAS, D., 2007, p. 103)

A partir de 1996, o MEC inicia um processo de discussão sobre quais conteúdos e habilidades avaliar no Saeb (cf. BONAMINO; FRANCO, 1999; FREITAS, D., 2007, 2013; KLEIN, 2013a). Esse processo contemplou uma consulta nacional sobre o currículo efetivamente trabalhado nas escolas (envolvendo os professores) e também sobre as formulações científica das áreas de conhecimento escolar avaliadas (envolvendo pesquisadores e especialistas), com o objetivo de construir uma matriz curricular de referência para o Saeb (cf. FREITAS, D., 2007; COELHO, 2008; HORTA NETO, 2007; BONAMINO; FRANCO, 1999). Em 1997, o Inep publica a primeira edição das *Matrizes curriculares de referência para o Saeb* (BRASIL, 1997b), introduzindo o uso de descritores de desempenho dos alunos (de natureza cognitivista)

para a especificação dos “conteúdos curriculares e operações mentais (competências e habilidades)” de referência para a elaboração de itens de avaliação (FREITAS, D., 2007, p. 108).

No ciclo Saeb de 1997, o INEP volta a assumir um protagonismo maior na elaboração da avaliação, principalmente por meio do Banco Nacional de Itens e o processo de validação empírica dos itens das provas padronizadas, mas os serviços de impressão, aplicação, correção das provas e tratamento dos dados continuaram terceirizados. Esse ciclo consolida a institucionalização da avaliação externa e em larga escala no Brasil: a partir de então, as condições institucionais para a ascensão da regulação educacional por meio do sistema de avaliação estavam postas (cf. BONAMINO; FRANCO, 1999; HORTA NETO, 2007; FREITAS, D., 2007).

O quadro abaixo (cf. Quadro 2) sintetiza as principais inovações e mudanças do Saeb ocorridas entre 1995 e 1997. Essas mudanças foram organizadas em três categorias, estabelecidas em função da natureza dessas transformações: a) *novos delineamentos metodológicos*; b) *novos delineamentos legais e administrativos*; c) e *novos delineamentos curriculares para os itens*. Nesse breve intervalo histórico, todas essas mudanças se combinam para possibilitar um grande salto qualitativo na *trama histórica* das avaliações em larga escala. Portanto, a fase de consolidação mostra-se com dupla-face: uma para o passado – de consolidação da fase anterior, de fechamento do processo de formação do sistema nacional de avaliação; e outra para o futuro – de preparação do aparelho de avaliação nacional para uma fase de ascensão contínua, mas já sem grandes alterações (pelo menos até 2005...).

Quadro 2: Inovações/mudanças do Saeb ocorridas entre 1995 e 1997 – fase de consolidação da trama histórica das avaliações em larga escala no Brasil

Categorias	Inovações/mudanças
<i>Novos delineamentos metodológicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adoção da TRI • Avaliação das séries finais dos ciclos de aprendizagem • Introdução de variáveis extraescolares no questionário
<i>Novos delineamentos legais e administrativos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação da LDB • Redefinição legal das atribuições do MEC • Reestruturação do Inep • Terceirização de serviços da avaliação
<i>Novos delineamentos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Publicação das matrizes curriculares de

<i>curriculares para os itens</i>	referência da avaliação
-----------------------------------	-------------------------

Fonte: elaboração do autor.

1.5 Ascendência (1997-2005)

Na fase de *ascendência*, o aparelho nacional de avaliação da educação básica, já institucionalizado e consolidado como política central do emergente Estado Avaliador brasileiro, passará por uma expansão contínua marcada pela: diversificação do aparelho de avaliação, com o surgimento de outras avaliações nacionais; difusão da avaliação e visibilidade crescente na sociedade, principalmente pela repercussão nas mídias de seus resultados – o que suscitou o interesse da população pela avaliação da educação; capilaridade político-administrativa, ao servir de referência para um número cada vez maior de sistemas de avaliação estaduais em articulação com o Saeb (processo induzido e fomentado pelo MEC/Inep, sem excluir o protagonismo dos agentes locais); cooperação internacional e participação em iniciativas de avaliação internacional comparada (cf. FREITAS, D., 2007).

Em dezembro de 1997, no Seminário Internacional de Avaliação de 1997, organizado pelo MEC/Inep na cidade do Rio de Janeiro, Maria Helena Guimarães de Castro (então presidente do INEP) na palestra inaugural do evento, salientou que o Saeb estava consolidado “como o mais importante e abrangente instrumento de avaliação da educação básica em todo o País” (CASTRO, 1998, p. 10), defendendo igualmente as políticas de avaliação da educação nacional como ação estratégica para uma nova cultura gerencial da administração pública. De fato, nos anos subsequentes, a expansão do aparelho nacional de avaliação consolidaria uma “reordenação do governo da educação básica no país, que, em última instância, instituiu uma nova regulação educacional” (cf. FREITAS, D., 2007, p. 110).

Um incremento importante do aparelho de avaliação foi a criação do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), em 1998, para “avaliar, anualmente, as competências e as habilidades dos concluintes ou dos egressos da educação básica” (FREITAS, D., 2013, p. 76). Instituído pela Portaria n. 438, de 28 de maio de 1998 (cf. BRASIL, 1998; FREITAS, D., 2007), o Enem não tinha a pretensão de avaliar o sistema educacional, até porque seus candidatos são voluntários e não constituem nenhuma amostra representativa das escolas de ensino médio brasileiras (cf. KLEIN, 2013a). Mesmo assim, o exame “foi usado pela mídia e mercado educacional para ranquear escolas, ou seja, como indicador de qualidade das escolas” (DALBEN, 2014, p. 29).

Nos anos subsequentes, houve um rápido crescimento da utilização do ENEM em processos seletivos para o ingresso no ensino superior, “o que propiciou um alargamento da visibilidade social desse exame e concorreu para que ele se firmasse no país” (FREITAS, D., 2007, p. 160).

Em 1999, foi publicada a segunda edição das *Matrizes curriculares de referência para o Saeb* (cf. BRASIL, 1999; FREITAS, D., 2007), já incorporando as propostas dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) elaborados pelo MEC (BRASIL, 1997c). Em relação ao ciclo anterior, o incremento foi a inclusão das áreas de História e Geografia na avaliação, que passaram a ser avaliadas com as demais (Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais, Física, Química e Biologia) Segundo Pestana (2013), o ciclo Saeb desse ano declarou como objetivo central o oferecimento de subsídios para a formulação e gestão de políticas públicas educacionais, de forma a contribuir com o acesso universal e a ampliação da qualidade, equidade e eficiência da educação nacional.

No ano 2000, o Brasil participa da primeira edição do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)²³, uma avaliação comparada da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A avaliação é aplicada de forma amostral a estudantes na faixa etária dos 15 anos (de escolas públicas e particulares), com provas nas áreas de Leitura, Matemática e Ciências. Conforme relataram Oliveira e Araújo (2005 p. 14), em dezembro de 2001, foi divulgado que, dos 32 países avaliados (28 integrantes da OCDE e 4 convidados: Brasil, Letônia, Liechtenstein e Rússia), o Brasil ocupou a “desconcertante” última posição, com 56% dos estudantes avaliados apresentando dificuldades para compreender e produzir textos, numa situação próxima do analfabetismo funcional. Para Oliveira e Araújo (2005, p. 16), esse resultado no PISA contribuiu para “destacar no cenário educacional brasileiro a questão da qualidade do ensino”, de forma similar ao que já vinha acontecendo com a divulgação dos resultados do Saeb.

Com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) por meio da Lei 10.172/2001 (BRASIL, 2001), o desenvolvimento do sistema de informação e de avaliação da educação foi elencada com uma das principais prioridades do decênio (cf. HORTA NETO, 2007; FREITAS, D., 2007). Dentre os seus objetivos e metas, o plano determinou a importância da elevação progressiva do desempenho escolar dos alunos,

²³ No Brasil, o *Programme for International Student Assessment* (Pisa) está sob a responsabilidade do Inep. Mais informações em <http://inep.gov.br>

ressaltando a necessidade de um monitoramento mediado pelos indicadores do sistema nacional e dos sistemas subnacionais de avaliação em larga escala. Além do aperfeiçoamento do Saeb e do censo escolar, o plano estabeleceu como meta o apoio técnico e financeiro da União a programas estaduais de avaliação de desempenho, em escolas de ensino fundamental e médio (cf. BRASIL, 2001; HORTA NETO, 2007; FREITAS, D., 2007).

Na interpretação de Freitas (2007) do PNE (2001-2011), o monitoramento, controle e indução por meio da avaliação foram enfatizados:

Pode-se notar que está prevista a *ampliação da regulação central* pela via da *avaliação* conjugada com *sistemas de informações* e, também, a absorção das funções de supervisão e inspeção nesse contexto, assim como a articulação de mecanismos de avaliação federais, estaduais e municipais. (FREITAS, D., 2007, p. 99)

A edição do Saeb de 2001 traz uma inflexão importante: a concentração da avaliação nas áreas curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, formato que se manteve em edições subsequentes, até o ciclo de 2011 (cf. BRASIL, 2002a). O Inep também revisou provas e questionários da avaliação com a colaboração de “especialistas em conteúdos das áreas avaliadas, psicometristas, estatísticos, especialistas em avaliação e em psicologia cognitiva” (FREITAS, D., 2007, p. 113). Conforme relatou Horta Neto (2007),

Em 2001, em seu sexto ciclo, as Matrizes de Referência foram atualizadas em função da ampla disseminação pelo MEC dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN. Para esta atualização, foi feita uma ampla consulta, repetindo os procedimentos usados em 1990 e 1997. Foram consultados cerca de 500 professores de 12 estados da federação, com representação de todas as regiões do país, que auxiliaram na comparação entre as Matrizes de 1999 e o currículo utilizado pelos sistemas estaduais, envolvendo as mesmas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa. (HORTA NETO, 2007, p. 10)

Além disso, para a promoção do Saeb 2001, foram organizados encontros e seminários com professores, diretores e técnicos de avaliação das secretarias de educação. Para essa finalidade também foi utilizada a TV Escola - canal de televisão do Ministério da Educação com 24 horas diárias de programação, exibindo séries, documentários e produções televisivas voltadas para a formação continuada dos profissionais da rede pública de ensino (cf. FREITAS, D., 2007; HORTA NETO, 2007; LOCATELLI, 2002; BRASIL, 2002a).

Outra novidade nos componentes do aparelho avaliativo brasileiro foi a criação do Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) pela Portaria n. 2.270, de 14 de agosto de 2002 (BRASIL, 2002b), para avaliar jovens e adultos que não tiveram acesso ou não concluíram o ensino fundamental e o ensino médio em idade própria (cf. FREITAS, D., 2007). Depois de uma aplicação experimental em 2003 e estudos do Inep sobre o exame, o Encceja só retornaria em 2004, “sendo ofertado aos sistemas educacionais para efetuarem a certificação de conclusão do ensino fundamental a pessoas com pelo menos 15 anos de idade” (FREITAS, D., 2013, p. 76).

É importante destacar que essa expansão do aparelho avaliativo impulsionada pelos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998;1999-2002) também foi acompanhada de críticas e resistências, de estudiosos das universidades e também de movimentos sociais da educação. Nesse contexto de associação entre o sistema de avaliação e a política pública neoliberal emergente, o potencial da avaliação para subsidiar uma intervenção mais precisa e consistente do poder público foi secundarizado por uma lógica de desresponsabilização do Estado e de responsabilização da escola pelo sucesso ou fracasso escolar (cf. SOUSA, 2002). Daianny Madalena Costa (2012) sintetizou o posicionamento da Confederação Nacional do Trabalhadores em Educação (CNTE) sobre o tema:

A crítica que tem se consolidado no seio da CNTE, que luta por uma escola democrática e popular, é de que esse sistema tem servido para fornecer mais um produto estatístico, fortalecendo desencontros entre as políticas educacionais, a profissão docente, o direito dos trabalhadores em educação e o compromisso com a aquela instituição escolar. Assim, a avaliação em larga escala vem enfatizando, no desempenho dos alunos, a qualidade educacional, tirando de foco outros meandros do contexto da educação nacional, como por exemplo a gestão democrática, os salários e a formação. Enfim, elementos que fazem a escola brasileira tão precária. (COSTA, 2012, p. 117)

Na edição de 2003, e ainda de forma amostral, o Saeb continuou avaliando os estudantes das 4^a e 8^a séries do Ensino Fundamental e 3^a série do Ensino Médio, de escolas públicas e escolas particulares, nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. De acordo com Pestana (2013), o objetivo declarado manteve o foco das edições anteriores, ou seja: averiguar a eficiência e equidade dos sistemas de ensino em relação

ao aprendizado de conhecimentos e capacidades básicas; e subsidiar os formuladores e executores da política educacional, em nível nacional, estadual e municipal.

A criação do Programa Universidade para Todos (Prouni) em setembro de 2004 (por meio de Medida Provisória) e posteriormente sancionado pela Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005a) contribuiu para a popularização do ENEM, já que a seleção dos bolsistas para as instituições privadas de ensino superior tomou por base os resultados do exame (cf. KLEIN, 2013a, p. 114). Um dos critérios estabelecidos para a concessão de bolsas de estudos (integrais ou parciais) aos estudantes foi justamente a obtenção no Enem, de média igual ou superior a 450 pontos e nota superior a zero na redação. Vale ressaltar que o Prouni causou controvérsias, sendo considerado por uns um instrumento de democratização do ensino superior, e por outros, um programa de apoio à expansão das faculdades privadas (cf. CATANI; HEY; GILIOLI, 2006).

Entre 2004 e 2005, 12 estados da federação realizaram avaliações externas de suas redes de ensino, a maioria já com sistemas próprios de avaliação funcionando de maneira contínua: Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Goiás, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe (cf. BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2001). De acordo com Melo (2013), Locatelli (2002) e D. Freitas (2007), as unidades da federação organizaram sistemas de avaliação complementares, referenciados em maior ou menor grau no Saeb. Para isso, foi significativo o apoio do INEP a esses programas ou sistemas estaduais de avaliação, principalmente por meio de acordos de cooperação técnica (sem transferência de recursos), convênios (com transferência de recursos) e disponibilização de itens (calibrados e comparáveis com os do Saeb) do Banco Nacional de Itens.

Essa fase de *ascendência* (1997-2005) das avaliações em larga escala no Brasil recobre o 1º e 2º mandato do governo FHC (1995-2002) e o 1º mandato do governo Lula (2003-2006), em sua maior parte. Contrariando expectativas de movimentos sociais e intelectuais que apoiaram a eleição do Presidente Lula (críticos das reformas educacionais lideradas por Paulo Renato de Souza, Ministro da Educação nos 8 anos de governo FHC), a política de avaliação educacional anterior foi essencialmente mantida. Como bem observou Dalila Andrade Oliveira (2009),

O primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu – FHC – mudou os rumos da educação

brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho. (OLIVEIRA, D., 2009, p.198)

1.6 Dominância (2005-2013)

Na fase de *dominância* da trama histórica das avaliações externas no país, a unidade de observação e análise do sistema nacional avaliação alcança a escola, ultrapassando a função meramente diagnóstica (de uma avaliação amostral das redes subnacionais) para assumir uma função mais reguladora e responsabilizadora (de uma avaliação censitária), tanto da escola como das redes de ensino, pela divulgação dos resultados das avaliações e pela fixação de metas nacionais e federativas, implicando em maior esforço da escola em relação aos resultados externamente aferidos.

Nesse novo cenário, “a escola passa a ser a principal unidade de observação e análise” (MELO, 2013 p. 34), com ampliação de políticas de responsabilização das escolas e seus profissionais nos estados e municípios, agora mais pressionados para atingir as metas de desempenho estabelecidas. Em outras palavras, nesta fase de dominância das avaliações em larga escala, foi possível “ao governo federal acrescentar à avaliação de sistemas educacionais a avaliação de desempenho de escolas públicas” (FREITAS, D., 2013, p. 74).

Sobre os limites do desenho amostral principalmente em relação à validade consequential da avaliação, ou seja, do impacto potencial de seus resultados na qualidade do serviço educativo, Vianna (2014) destacou que

[...] esses mesmos resultados são apresentados em termos globais, sem identificação, como seria desejável, das unidades escolares, referindo-se, quando muito, a unidades macro, os estados, e, nestes, eventualmente, às regiões geoeducacionais (superintendências ou delegacias de ensino). [...]. Destaquemos, também, que há uma certa resistência, nem sempre explicitada, mas infundada, por parte de professores e alunos, aos resultados de avaliações amostrais, traduzindo, assim, certa dose de incredulidade em relação à generalização das conclusões. É comum ouvirmos: “a minha escola não fez parte da amostra” ou “os meus alunos não foram sorteados para a composição da amostra”. Tudo isso faz com que importantes avaliações tenham o seu impacto, quando ocorre, bastante restrito, ou até mesmo seja inexistente, em relação ao sistema e a suas escolas. (VIANNA, 2014, p.199)

Com a Portaria Ministerial n. 931, de 21 de março de 2005, o Saeb passa a ser composto por dois processos avaliativos centrados nas áreas de Língua Portuguesa e

Matemática (cf. BRASIL, 2005b; FREITAS, D., 2007; KLEIN, 2013a; GATTI, 2014; HORTA NETO, 2007; ESQUINSANI, 2012; DALBEN, 2014; COELHO, 2008):

a) a Avaliação Nacional da Educação Básica - Aneb, que manteve os objetivos, características e procedimentos anteriores do Saeb – avaliação amostral das redes públicas e privadas, e 4ª e 8ª série do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio.

b) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Anresc (mais conhecida como Prova Brasil), com o objetivo de aferir, de forma (quase) censitária - e com metodologia similar à utilizada na avaliação amostral - a qualidade do ensino de cada escola pública (das 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental), gerando resultados por rede de ensino, unidade escolar e turma²⁴.

Antecedida por algumas avaliações estaduais censitárias, “vistas como mais impactantes nas redes e escolas” (FREITAS, D., 2013, p. 74), a reestruturação do Saeb foi justificada oficialmente como uma resposta a demandas (informações sobre o ensino das escolas) de gestores, de pesquisadores e da própria comunidade escolar. Além de servir para auxiliar os governantes na tomada de decisão sobre o direcionamento de recursos técnicos e financeiros, a Anresc/Prova Brasil ambicionou contribuir para que a comunidade escolar pudesse estabelecer metas e implementar ações (pedagógicas e administrativas) para a melhoria da escola (cf. PESTANA, 2013).

A fim de aumentar o conteúdo informacional da avaliação e suas consequências sobre as escolas, foi implementada, a partir de 2005, a Prova Brasil, que permite agregar à perspectiva diagnóstica a noção de responsabilização (FERNANDES; GREMAUD, 2009). A justificativa para sua implementação indicava as limitações do desenho amostral do Saeb em retratar as especificidades de municípios e escolas e em induzir dirigentes públicos estaduais e municipais na formulação de políticas para a melhoria do ensino. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 378).

Com a consolidação da Prova Brasil graças à publicidade oficial e cobertura das mídias, principalmente quanto a seus resultados, o governo central avançou na regulação do sistema educacional, agora monitorando desde a unidade escolar, e acionando parceiros diversos - mídia, organizações civis, comunidade – para o controle social da escola, de forma complementar ao controle público (cf. FREITAS, D., 2013). Tal avaliação censitária apostou no desenvolvimento de “uma cultura avaliativa no

²⁴ Mais informações em <http://portal.inep.gov.br>

âmbito da escola, de modo a melhorar os padrões de qualidade e equidade do ensino” (FREITAS, D., 2013, p. 83). De acordo com relato de Bonamino e Sousa (2012),

A divulgação dos resultados da primeira edição da Prova Brasil ocorreu em julho de 2006 por intermédio dos principais meios de comunicação e de um boletim disponibilizado na Internet e enviado a cada uma das escolas participantes. Esse boletim apresentava, entre outras informações, os resultados das escolas em uma escala de desempenho e as médias alcançadas pelas escolas das redes municipal, estadual e federal. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 379).

Os resultados da Prova Brasil de 2005 suscitaram investigações sobre escolas eficazes, com o objetivo de identificar “boas práticas” escolares com força de incidir no aprendizado, mesmo em contextos sociais desfavoráveis. Em dezembro de 2006, o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, o MEC e o Inep realizaram o lançamento da primeira edição do estudo “Aprova Brasil: o direito de aprender” (cf. UNICEF, 2006; COELHO, 2008) que investigou 33 escolas do País. De acordo com o estudo, essas escolas conseguiram contornar dificuldades impostas por fatores contextuais (situação socioeconômica vulnerável de seus usuários, por exemplo) graças a fatores e práticas escolares como: 1. professor empenhados e qualificados; 2. gestão escolar democrática e comprometida com toda comunidade escolar; 3. esforço dos alunos e participação dos pais. Outros estudos como esse foram desenvolvidos, contribuindo, de certa forma, para a legitimação da nova avaliação do Saeb.

Por meio do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (BRASIL, 2007a), o MEC estabeleceu um conjunto de diretrizes para a melhoria da qualidade do ensino como tarefa dos entes federativos em regime de colaboração e também das famílias e da comunidade. A adesão de estados e municípios aos compromissos do plano implicaria maior apoio do governo federal “na prestação da educação básica com recursos atinentes à função de suplência da União” (FREITAS, D., 2013, p. 84).

No contexto desse plano, o governo criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, indicador desenvolvido pelo Inep sob a presidência de Reynaldo Fernandes (cf. FERNANDES, 2007a; 2007b). “Como indicador, o Ideb combina os resultados de desempenho nas provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) com taxas de aprovação de cada uma das unidades – escolas e redes – para as quais é calculado” (ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2013). Dessa forma,

tal indicador sintético “visa coibir tanto a reprovação indiscriminada como a prática de aprovar alunos que nada aprenderam” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 1).

No lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pelo Ministro da Educação Fernando Haddad, o Ideb foi apresentado com estratégia central para as metas fixadas até o ano 2021 no Brasil, de forma a aproximar os resultados do ensino ao nível dos países mais desenvolvidos (cf. FREITAS, D., 2013; KLEIN, 2013a; GATTI, 2009; 2013, 2014; HORTA NETO, 2007; FERNANDES; GREMAUD, 2009; HADDAD, 2008). Conforme explicou o Ministro, “o desafio consiste em alcançarmos o nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)” (HADDAD, 2008, p. 13).

Dessa forma, metas progressivas foram traçadas para todas as escolas e redes de forma que o Brasil alcance o valor 6,0 um ano antes do bicentenário da independência. Para tanto, seria necessária uma maior intervenção do governo federal nas redes de ensino com índices insatisfatórios. Como esclarece D. Freitas (2013, p. 83), “esse índice e a possibilidade de seu incremento passaram a ser critério para o estabelecimento de prioridade na prestação de suplência da União”.

Também no contexto do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” de 2007 (BRASIL, 2007a), com o estabelecimento do objetivo de alfabetizar todas as crianças brasileiras até os 8 anos de idade e com a estratégia de realização de avaliações periódicas próprias para esse nível de escolarização, o MEC introduziu a Provinha Brasil, por meio da Portaria Normativa nº10, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007b; FREITAS, D., 2013) para: 1. avaliar o nível de alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental; 2. contribuir para a realização de diagnósticos que orientem as ações de ensino-aprendizagem; 3. corroborar para a qualidade e equidade no ingresso da escolarização fundamental.

Aplicada aos alunos matriculados na 1ª série (ou 2º ano, na nomenclatura atual) do Ensino Fundamental da rede pública, a Provinha Brasil (elaborada pelo INEP) passou a oferecer a professores e gestores escolares um instrumento para o diagnóstico da turma e de cada aluno. As duas aplicações da prova, no início e ao término do ano letivo, permitem o desenvolvimento de intervenções educativas e a avaliação do que foi agregado ao aprendizado dos educandos, especialmente em relação às habilidades de

leitura²⁵. Na opinião de Melo (2013, p. 36-37), “a Provinha Brasil também é uma avaliação cujo procedimento tem por objetivo induzir uma reflexão que leve diretamente a modificações nos processos de ensino aprendizagem durante a alfabetização”.

Desde o ciclo de 2007, passaram a participar da Anresc/Prova Brasil as escolas públicas rurais com um mínimo de 20 alunos na 4ª série (ou 5º ano) do Ensino Fundamental. A partir desse ano, a avaliação amostral e a avaliação censitária do Saeb foram realizadas em conjunto, utilizando os mesmos instrumentos. Na edição de 2009, os anos finais (8ª série/9º ano) do Ensino Fundamental de escolas públicas rurais que atendiam ao mínimo de alunos matriculados também passaram a ser avaliados. De acordo com Pestana (2013, p. 124), nesse período os objetivos declarados do Saeb enfatizaram a importância de produzir informações não apenas sobre o desempenho dos alunos, mas igualmente sobre “as condições intra e extraescolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem”.

É importante registrar que esse período de *dominância* é também um período de resistência crescente ao modelo de avaliação de sistemas e de escolas centrado nas testagens externas e nos produtos escolares. A partir de 2008, a rede municipal de Campinas, com assessoria do Laboratório de Observação e Estudos (Loed) da Faculdade de Educação da Unicamp, inaugura a Avaliação Institucional de suas unidades escolares²⁶. Nesse processo, a autoavaliação participativa da escola foi um dispositivo central da política de avaliação, ocupando um lugar superior ao dispositivo de medição externa da proficiência dos alunos. A experiência de Campinas buscou fazer frente à lógica emergente de responsabilização vertical que foi ganhando espaço nos sistemas de avaliação do país (cf. SORDI, 2009, 2011, 2012; MENDES, 2012; SOUZA; ANDRADE, 2009).

Em 2009, o Enem é reformulado para servir, entre outros objetivos, como instrumento de seleção unificada para o ensino superior, principalmente nas

²⁵ Sobre a Provinha Brasil, conferir: <http://provinhabrasil.inep.gov.br>

²⁶ Desde 2004, com a publicação da metodologia de autoavaliação participativa “Indicadores de qualidade da educação” (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2004), por iniciativa de várias organizações (Ação Educativa, Unicef, Ministério da Educação, Undime, Campanha Nacional pelo Direito à Educação e outras), já existia uma preocupação de setores da comunidade educacional com a articulação da avaliação de sistema (externa e em larga escala) com “[...] outros tipos de avaliação que captem aspectos da realidade educacional ainda pouco abordados, que provoquem mudanças concretas do cotidiano escolar à política educacional e que mobilizem a sociedade em prol da melhoria da qualidade da educação, na perspectiva de ampliar a demanda social por direitos e a garantia do direito à educação” (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p. 8).

universidades federais (cf. DALBEN, 2014; KLEIN, 2013a). Segundo Klein (2013a, p. 115), a partir desse ano, “o Exame foi dividido em 4 áreas (Linguagens e códigos, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas) e cada área passou a ter sua escala única baseada na TRI”. Por meio da Portaria Normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010a), o MEC cria o Sistema de Seleção Unificada – SiSU, sistema informatizado de seleção para o ensino superior com base nos resultados dos estudantes no Enem. Na edição de 2011, por exemplo, “cerca de 75% dos alunos cursando a 3ª série do EM se inscreveram para o Enem” (KLEIN, 2013a, p. 114). Conforme salientou Melo (2013), a redefinição desse exame como sistema de acesso ao ensino superior ampliou o interesse da classe média e das escolas privadas pelas avaliações nacionais como um todo.

Um ponto alto da resistência ao modelo hegemônico de avaliação em larga escala nesse período de *dominância* foi a Conferência Nacional de Educação – Conae²⁷, que ocorreu em abril de 2010. Convocada e organizada pelo MEC (com a coparticipação de representantes da Câmara, do Senado, dos estados e municípios) para discutir com sociedade sobre as diretrizes e estratégias de ação para o próximo Plano Nacional de Educação do país. Além disso, a Conae foi antecedida por uma série de conferências municipais e estaduais ao longo de 2009, recebendo as contribuições produzidas nesses fóruns de participação. Entre os tópicos de discussão, ganharam destaque os temas da qualidade, regulação, avaliação e controle social da educação. O documento final da Conferência (BRASIL, 2010b) expressou uma visão de avaliação mais ampla, ou seja, não restrita ao rendimento escolar.

Portanto, é preciso considerar a ampliação dos indicadores que afetam o desempenho escolar para além do nível cognitivo dos/das estudantes e dos indicadores relativos à aprovação e à evasão. Uma concepção ampla de avaliação precisa incorporar o atributo da qualidade como função social da instituição educativa e a articulação entre os sistemas de ensino, em todos os níveis, etapas e modalidades, por meio do SNE, além de se tornar periódica e continuada para estudantes, professores/as e gestores/as do sistema. Deve, também, agregar indicadores institucionais, tais como: projetos político-pedagógicos; infraestrutura; tempo de permanência do estudante na escola; gestão democrática escolar; participação do corpo discente na vida escolar, sistema de avaliação local; carreira, salário e qualificação dos/das trabalhadores/as da educação; formação continuada e tempo de planejamento na unidade de ensino; formação e forma de escolha do/da dirigente escolar; número de estudantes por sala e material pedagógico disponível. Como já asseverado, a prática da avaliação,

²⁷ Mais informações em: <http://portal.mec.gov.br/conae/>

que deve ser democrática e voltada ao aprendizado, também deve compreender e abarcar todas as esferas do Sistema Nacional de Educação, salas de aula, escolas, redes de ensino e os programas do Ministério da Educação. (BRASIL, 2010b, p. 55)

Contudo, em 2011, o Projeto de Lei do PNE 2011-2021 apresentado pelo MEC foi em outra direção. Ao reforçar as avaliações externas, os indicadores de resultado, as metas de progressão do Ideb, a participação no PISA e o gerencialismo do governo federal (cf. FREITAS, D., 2013), o Plano acabou por contrariando as expectativas do documento final da Conae. O Projeto de Lei do PNE 2011

aponta também para a busca de convergência das avaliações nacionais com a avaliação internacional. Com vistas ao aprimoramento da Prova Brasil e do SAEB, prevê a ampliação dos componentes curriculares avaliados nos anos finais do ensino fundamental, com a inclusão do ensino de ciências e a incorporação do ENEM ao sistema de avaliação da educação básica. Essas medidas somam com o intuito de confrontar resultados obtidos no IDEB com as médias nas provas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), possibilitando o controle interno e externo da convergência entre avaliações do INEP e as médias projetadas para o PISA. (FREITAS, D., 2013, p. 79)

Os embates que se sucederam na tramitação do novo PNE atrasaram a aprovação desse plano decenal em 3 anos. Nesse intervalo houve grandes tensões e negociações entre as forças dirigentes do sistema de avaliação nacional (e seus aliados “paragovernamentais”) e o campo crítico que se consolidou na Conae 2010 – composto por pesquisadores, intelectuais, agentes públicos, militantes educacionais e até frações da *expertise* vinculadas aos sistemas oficiais de avaliação.

Em 2011, no Saeb, 55.924 escolas públicas participaram da parte censitária (Aresc/Prova Brasil) e 3.392 escolas públicas e particulares participaram da parte amostral (Aneb). Esse ciclo se beneficiou da política de elaboração periódica de questões para o banco nacional de itens, implementada pelo Inep a partir de 2010²⁸. De acordo com Pestana (2013), os objetivos declarados para esse ciclo foram: realizar um diagnóstico da educação; oferecer subsídios às políticas e programas educacionais; produzir informações sobre fatores intervenientes no desempenho dos alunos; informar os agentes educacionais e à sociedade em relação ao contexto, processos e resultados escolares; desenvolver competência técnico-científica na área de avaliação.

²⁸ O banco nacional de itens do Inep existe desde o início das avaliações em larga escala no país. Contudo, a partir de 2010, de três a quatro vezes ao ano, o Inep seleciona servidores públicos, principalmente professores da educação superior ou básica, para a elaboração permanente de questões que serão utilizadas nas avaliações oficiais. Mais informações em <http://portal.inep.gov.br>

Até 2012, 22 dos 27 estados da federação já haviam feito avaliações externas de seus alunos em algum momento (cf. BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2011). Nesse período, de acordo com Melo (2013), 18 Estados já contavam com sistema próprio de avaliação: Acre, Amazonas, Pará, Tocantins, Alagoas, Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí, Goiás, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Segundo Bauer e Tavares (2013), a avaliação em larga escala já estava presente em grandes cidades como São Paulo (Prova da Cidade e Prova São Paulo), Campinas (Prova Campinas), Rio de Janeiro (Prova Rio) e Distrito Federal (Sistema de Avaliação de Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino – SIADE), entre outros.

Conforme salientou Freitas (2013, p. 74), o Saeb serviu de referência para o surgimento de avaliações estaduais censitárias (ou quase censitárias) “disponibilizando-lhes seus instrumentais, principalmente itens das provas”. Contudo, em vários estados, principalmente após a criação do Ideb (em 2007), os sistemas de responsabilização que emergiram, ao lado dos sistemas de avaliação, impulsionaram políticas de incentivos às escolas e professores como forma de indução de resultados nas testagens oficiais, praticando uma responsabilização material e não apenas simbólica, como no caso do Saeb (cf. MELO, 2013). Como sintetizou Melo (2013):

De 2007 para cá, não só os sistemas se ampliam, mas eles se ampliam também em função da necessidade que os estados sentem de extrair consequências da avaliação educacional. E na hora que os estados decidem extrair consequências da avaliação educacional, eles procuram trazer alguns procedimentos de avaliação para a sua área própria de gestão, na medida em que precisam ter controle dos processos que levam à concessão de benefícios e diferentes medidas tomadas no âmbito da administração pública. Hoje já são cerca de 18 estados que impõem os seus sistemas próprios de avaliação educacional, numa expansão muito significativa da atividade de avaliação em todo o território nacional. (MELO, 2013, p. 35)

Em função das limitações dos modelos seccionais de avaliação, por testarem os alunos uma única vez, desconsiderando que “a medida de proficiência é o resultado do aprendizado dos alunos ao longo de muitos anos” (BONAMINO, 2013, p. 45), não é incomum encontrar em alguns estados sistemas de avaliação com coleta longitudinal de dados, que aferem o desempenho e progresso individual do aluno ao longo do tempo escolar, e o que foi agregado pela escola e professores ao desempenho inicial de cada aluno avaliado (cf. BONAMINO, 2013).

Conforme relatou Bonamino (2013), em 2012, 5 estados já utilizavam o desenho longitudinal em seus sistemas de avaliação da educação básica: Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Minas Gerais (a experiência mais avançada, monitorando alunos do 2º, 3º, 4º e 5º ano do Ensino Fundamental e do 1º, 2º e 3º ano do Ensino Médio) e Espírito Santo.

Há na base dessas experiências, o pressuposto de que o valor agregado é uma medida mais justa do progresso educacional que a medida pontual de desempenho. A medida de valor agregado permitiria estimar com mais precisão as variáveis que influenciam na aprendizagem dos alunos, porque possibilita a associação desse aprendizado com práticas efetivas de professores e a verificação dos efeitos dessas práticas. Esta é uma das principais dimensões das avaliações longitudinais. (BONAMINO, 2013, p. 55)

Se, por um lado, essas avaliações longitudinais são mais eficientes na identificação de fatores escolares intervenientes no aprendizado, por outro lado, elas “geram dados que permitem vincular o desempenho dos alunos a determinados professores” (BONAMINO, 2013, p. 45). A vinculação dos dados pode subsidiar políticas de consequências mais fortes nas redes e unidades de ensino. Em resumo: mais sofisticado do que seu congênere seccional, o modelo longitudinal de avaliação, ao menos potencialmente, parece servir melhor ao propósito de diagnóstico educacional, tal como ao propósito de responsabilização simbólica, material e até mesmo punitiva das escolas e seus profissionais.

1.7 Dominância acentuada (2013-2016)

O período de *dominância acentuada* é uma fase de forte tensão na *trama histórica* da avaliação de sistemas no Brasil. Por um lado, há um importante incremento expansivo no sistema, com a avaliação nacional alcançando o ciclo de alfabetização do Ensino Fundamental das escolas públicas brasileiras, além de um incremento legal significativo, com a inclusão das metas progressivas do Ideb e da associação com o PISA no Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), entre outros avanços (de conservação) do aparelho avaliativo. Por outro lado, as forças críticas a um modelo de avaliação centrado nas provas padronizadas e nos indicadores de resultados, após intensos embates na esfera pública e no Congresso Nacional, chegaram a incluir no texto final da Lei do Plano a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação

Básica (Sinaeb): uma proposta de “concertação”²⁹ na política nacional de avaliação da escola básica, alçando a avaliação institucional (e procedimentos de autoavaliação) da escola e seus indicadores de qualidade multidimensionais ao mesmo patamar de importância das avaliações externas e dos indicadores vigentes, ou seja, um avanço reformador do aparelho avaliativo.

No ciclo avaliativo nacional de 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), instituída pela Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013 (BRASIL, 2013a), passou a fazer parte do Saeb, ao lado da ANA e da Anresc/Prova Brasil, como um dos desdobramentos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – Pnaic (BRASIL, 2012b) e em articulação com ações de formação continuada de professores alfabetizadores (cf. DICKEL, 2016). Com foco na avaliação anual e censitária (e por amostragem em classes multisseriadas) do nível de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática das crianças do 3º ano do Ensino Fundamental (cf. BRASIL, 2013b), a ANA agrega um elemento novo que ainda não estava presente nas outras modalidades do Saeb: “ela vem acompanhada de um projeto de formação de professores e, portanto, de um projeto curricular explícito” (DICKEL, 2016, p. 198), corroborando para o caráter indutor de currículo do sistema de avaliação do governo central.

Outra inovação do ciclo Saeb de 2013 foi a inclusão de uma prova-piloto de Ciências para alunos do 9º ano do Ensino Fundamental (Aneb e Anresc/Prova Brasil) e do 3º ano do Ensino Médio (Aneb), com o objetivo de validar as matrizes de referência para as áreas de Ciências Humanas e Ciências da Natureza (BRASIL, 2013c), elaboradas a partir do conceito-chave de alfabetização/letramento científico.

Com base na experiência da Daeb/Inep nas diversas avaliações da educação básica, nacionais e internacionais, na análise dos dados empíricos produzidos pelos instrumentos e na análise pedagógica dos itens, dos instrumentos e dessas medidas, os pesquisadores do Inep propõem que as matrizes devem possibilitar a construção de itens que possam medir a alfabetização/letramento em Ciências da Natureza e Humana, com base em experiências de aprendizagem escolar e seu uso em situações mais próximas possíveis da realidade e da vida em sociedade. (BRASIL, 2013c, p. 26)

²⁹ Tomado de empréstimo da esfera política (*concertação política* = acordo entre governo e oposição) e da sociologia do trabalho (*concertação social* = acordo entre governo, empresários e trabalhadores), o termo “concertação” é aqui utilizado no sentido de combinação, harmonização, coexistência e conciliação de políticas distintas, concorrentes e relativamente conflitantes de avaliação da educação básica no interior da mesma proposta de reforma do sistema avaliativo federal.

O PNE (2014-2024) sancionado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (cf. BRASIL, 2014b) traduziu parcialmente as definições da Conae. Em seu art. 11, o Plano apontou para a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), estabelecendo a produção (no máximo a cada dois anos) de indicadores de avaliação institucional - relativos a perfil do alunado, perfil dos profissionais, infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, processos de gestão, entre outros – no mesmo patamar de importância dos indicadores de rendimento escolar. Dessa forma, o Sinaeb expressou uma concepção de avaliação para além dos resultados da aprendizagem dos alunos, ao levar em consideração o processo e as condições do trabalho escolar, ou melhor, as dimensões intra e extraescolares das instituições de educação básica (cf. SANTOS; NOGUEIRA, 2017, p. 135).

Segundo Horta Neto, Junqueira e Oliveira (2016), com a aprovação da Lei do PNE, o Inep começou a trabalhar na proposta do Sinaeb como um sistema amplo de indicadores com coordenação pactuada com os demais entes da federação. Ademais, para conhecer novas problemáticas educacionais e produzir novos indicadores, seria necessário construir instrumentos de coleta de dados mais flexíveis, bem como fazer uso de outras bases de dados, tais como as do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para os autores,

Além de consagrar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) no corpo da Lei e de constituir-lo, conforme o Art. 11, em “fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino”, o atual PNE introduziu uma modificação de extrema relevância para o debate educativo atual no que diz respeito às informações produzidas pelas avaliações em larga escala: alçou os indicadores institucionais ao mesmo patamar dos indicadores de rendimento. Essa guinada não é pouca e nos estimula a pensar um novo uso e um maior aproveitamento de tais informações. Nesse sentido, o Inep vem construindo uma proposta que, ao invés de monitorar e avaliar a educação a partir de índice sintético, como o Ideb, tem como um de seus componentes um sistema de indicadores capaz de fornecer aos gestores públicos e à sociedade civil informações mais diversificadas e profícuas, que contemplem várias dimensões do processo educativo e possam retroalimentar as ações administrativas e pedagógicas desenvolvidas pelos governos subnacionais e suas secretarias de educação, bem como pelo próprio governo federal e pelo Ministério da Educação (MEC). (HORTA NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016, p. 28-29).

Em consonância com o documento final da Conae 2010 (BRASIL, 2010), o PNE 2014-2014 também estabeleceu como objetivo a implantação de uma avaliação nacional

da educação infantil para aferir, de dois em dois anos, a qualidade da infraestrutura física, do quadro de pessoal, das condições de gestão, dos recursos pedagógicos, da acessibilidade, entre outros aspectos. Da mesma maneira, ficaram definidas a construção de indicadores de qualidade para avaliação e a supervisão da qualidade da educação especial ofertada por instituições públicas e privadas (cf. BRASIL, 2014; SANTOS; NOGUEIRA, 2017). Aliás, com bem observaram Horta Neto, Junqueira e Oliveira, (2016, p. 30), os testes em larga escala precisam enfrentar o desafio de atender os pressupostos da educação inclusiva, superando “a lógica que presidiu a elaboração de instrumentos pensados para uma maioria sem deficiência e que, no melhor dos casos, tende a considerar apenas marginalmente as necessidades das pessoas com deficiência”.

Por outro lado, principalmente nas metas e estratégias desse plano decenal, há grande valorização das avaliações em larga escala como procedimento de aferição da qualidade educativa e das médias do Ideb como meta principal do desenvolvimento da educação básica, expressando a qualidade em termos de melhoria do fluxo escolar e da proficiência aferida pelos testes federais. Igualmente, a estratégia 7.11 do PNE busca melhorar os resultados dos estudantes brasileiros no Pisa, tomado como avaliação de referência mundialmente reconhecida (cf. BRASIL, 2014; FERREIRA, 2016; OCDE, 2016).

Em 2015, o Brasil e outros 77 países participaram da edição do Pisa (cf. HORTA NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016). No Brasil, uma amostra de 23.141 alunos de 841 escolas foi avaliada nas áreas de Leitura, Matemática e Ciências: com maior número de itens no teste e a inclusão de questões sobre atitudes em relação à ciência e tecnologia no questionário contextual aplicado. “O escore médio dos jovens brasileiros que participaram da avaliação de ciências foi de 401 pontos, valor significativamente inferior à média dos estudantes dos países membros da OCDE (493 pontos)” (OCDE, 2016, p. 268).

Já como desdobramento das ações estratégicas do plano decenal, no dia 06 de agosto de 2015, o Ministro da Educação Renato Janine Ribeiro e o Presidente do Inep Francisco Soares lançaram a plataforma digital “Devolutivas Pedagógicas” para favorecer o processo de apropriação pelos professores e equipe gestora dos resultados das avaliações em larga escala. Reunindo recursos para melhorar o planejamento pedagógico dos professores e a aprendizagem dos alunos, o site contou com a parceria do Todos Pela Educação (TPE), da Associação Brasileira de Avaliação Educacional

(Abave), da Fundação Lemann, do Instituto Unibanco e do Itaú BBA, mobilizando dezenas de técnicos e especialistas. Nessa plataforma,

[...] são apresentados e comentados pedagogicamente por especialistas itens que compõem a Prova Brasil, são oferecidas explicações sobre o método de elaboração dos itens e estão dispostas interpretações dos níveis de proficiência dos alunos em língua portuguesa e matemática. O intuito do MEC/INEP é o de explicitar aos educadores os conhecimentos e habilidades testados na prova, estimular a apropriação dos resultados do SAEB e “colaborar” com as atividades de ensino, mostrando aos docentes como é possível explorar tais resultados em sala de aula. Além disso, na plataforma, é possível comparar também os resultados da Prova Brasil entre escolas e diferentes localidades do país. (MINHOTO, 2016, p. 81)

Em conformidade com as diretrizes do PNE 2014-2024, no ano seguinte, o MEC instituiu o Sinaeb, por meio da Portaria nº 369, de 5 de maio de 2016, declarando em seu artigo 1º o objetivo de “assegurar o processo nacional de avaliação da educação básica em todas as etapas e modalidades, considerando suas múltiplas dimensões” (BRASIL, 2016a). De acordo com Santos e Nogueira (2017),

[...] o Inep, por meio da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), articulou discussões que embasaram a portaria de criação do Sinaeb. Para essa discussão, partiu-se da compreensão que havia a necessidade de definição de processos avaliativos mais amplos, participativos e diversificados, os quais pudessem oferecer maiores subsídios para a formulação e a melhoria de políticas que fomentasse o desenvolvimento de projetos educativos mais inclusivos e equitativos, e que contribuíssem para o aprimoramento das demandas sociais pelo direito à educação. Foram sinalizados alguns aspectos que influenciam o sucesso escolar e que deveriam ser contemplados nesse sistema, a saber: os impactos das desigualdades sociais e regionais nas práticas pedagógicas; os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos profissionais da educação; as condições físicas e os equipamentos das instituições educativas; o tempo diário de permanência do estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos político-pedagógicos e os planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o atendimento extra turno aos/às estudantes e o número de estudantes por professor na escola em todos os níveis, etapas e modalidades, nas esferas pública ou privada, entre outros. (SANTOS; NOGUEIRA, 2017, p. 139).

Sob a coordenação da União em colaboração com estados e municípios, o novo sistema seria acompanhado e supervisionado por um Comitê de Governança composto por representantes de vários órgãos e entidades como o Conselho Nacional de Educação (CNE), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped),

Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE); a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed); a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae); o Fórum Nacional de Educação (FNE); e Campanha Nacional pelo Direito à Educação (cf. BRASIL, 2016a; SANTOS; NOGUEIRA, 2017).

As dimensões de avaliação da educação básica estabelecidas pela Portaria do Sinaeb apontaram para um amplo leque de indicadores de contexto, de insumos, de processos e de produtos escolares: acesso e permanência; trajetória; infraestrutura; aprendizagem; práticas pedagógicas; ambiente educativo; formação para o trabalho e cidadania; formação inicial e continuada; carreira e remuneração; satisfação profissional; financiamento; planejamento e gestão; participação; inclusão e equidade; direitos humanos, diversidade e diferença; contexto socioeconômico/espacial; e intersectorialidade/sustentabilidade (cf. BRASIL, 2016a; SANTOS; NOGUEIRA, 2017).

Entretanto, Santos e Nogueira (2017) chamam a atenção para a coexistência, no texto normativo do Sinaeb, entre essa (nova) perspectiva ampla de avaliação e a (velha) perspectiva das avaliações externas. Na verdade, de maneira similar ao ocorrido no texto legal do PNE, o Sinaeb reforça as avaliações existentes (Aneb, Anresc/ Prova Brasil, Pisa, Provinha Brasil, ANA) e ainda propõe ampliações: a implementação da Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei) e a inclusão progressiva das escolas privadas na Prova Brasil e na ANA.

Além disso, o Sinaeb propõe a produção de três indicadores: i) indicadores de rendimento escolar; ii) indicadores de avaliação institucional; e iii) Índice de Diferença do Desempenho esperado e verificado (IDD) dos estudantes da educação básica, que será agregado ao já existente Ideb. Sobre o IDD, alerta-se para o uso de seu resultado, que pode representar um mecanismo de responsabilização, sobretudo dos professores, ao ser analisado o “valor agregado” do impacto da ação pedagógica da escola ou do professor no sucesso escolar do aluno. (SANTOS; NOGUEIRA, 2017, p. 143)

Em 12 de maio, após tramitação no Congresso, o Senado aprovou a abertura do processo de impedimento da Presidente Dilma Roussef, afastando-a da presidência até que o processo fosse concluído. Nesse momento, tem início o governo interino de Michel Temer, que mudaria o comando do Ministério da Educação, dando posse a Mendonça Filho. O novo Ministro revogou a Portaria de criação do Sinaeb por meio da Portaria MEC nº 981, de 26 de agosto de 2016, com a justificativa de que a instituição do Sinaeb precisará se pautar em recomendações decorrentes da Base Nacional

Curricular Comum, com processo de revisão ainda em curso (cf. BRASIL, 2016b). Igualmente, no artigo 2º, a nova Portaria mantém “as avaliações da educação básica já realizadas pelo [...] Inep” (BRASIL, 2016b). Segundo Santos e Nogueira (2017), o ato foi muito criticado por educadores e entidades educacionais, a exemplo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação³⁰, que foi uma das defensoras do Sinaeb na tramitação e aprovação da lei do PNE. Após aprovação definitiva do impedimento de Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016, Michel Temer e Mendonça Filho dariam início a outras mudanças na agenda educacional, tão ou mais controversas do que a interrupção do Sinaeb.

Nesse sentido, a revogação do Sinaeb representou um grande revés para perspectiva de avaliação (ampla e sistêmica) apontada pelo documento da Conae e pelo novo plano decenal, reforçando as testagens em larga escala e o viés de responsabilização da avaliação de sistemas (cf. SANTOS; NOGUEIRA, 2017). Enfim, quando tudo parecia caminhar para uma “concertação” entre perspectivas distintas de avaliação, novos (velhos) acontecimentos e novos (velhos) agentes aturam para interromper a reforma do sistema nacional de avaliação: talvez um prenúncio de que o novo PNE, ao menos em seus aspectos mais progressistas, poderá ser como os de outrora: “peça para a crítica radical das traças”, como bem profetizou Romualdo Portela de Oliveira, em entrevista para a Revista Adusp³¹, na edição de março de 2014 (OLIVEIRA, R., 2014, p. 6).

Disputas à parte, entre 2013 e 2016, os testes externos continuaram se propagando nos estados: 19 em 2013; 19 em 2014; 20 em 2015; e 21 estados em 2016 (cf. HORTA NETO, 2014; HORTA NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016). De acordo com pesquisa realizada pelo Inep e pela Fundação Carlos Chagas em 2014, 1573 municípios brasileiros já contavam com avaliações próprias (cf. BAUER et al., 2015; HORTA NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016). Com a revogação do Sinaeb, a acentuação da dominância das avaliações em larga escala é confirmada.

³⁰ A Campanha Nacional pelo Direito à educação é uma rede que articula centenas de grupos e entidades educacionais. O educador Daniel Cara, coordenador da Campanha, recebeu o prêmio Darcy Ribeiro de Educação, do Congresso Nacional, em 2016, por sua atuação na construção e aprovação do PNE 2014-2024.

³¹ A Revista Adusp é uma publicação quadrimestral da Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo (Adusp).

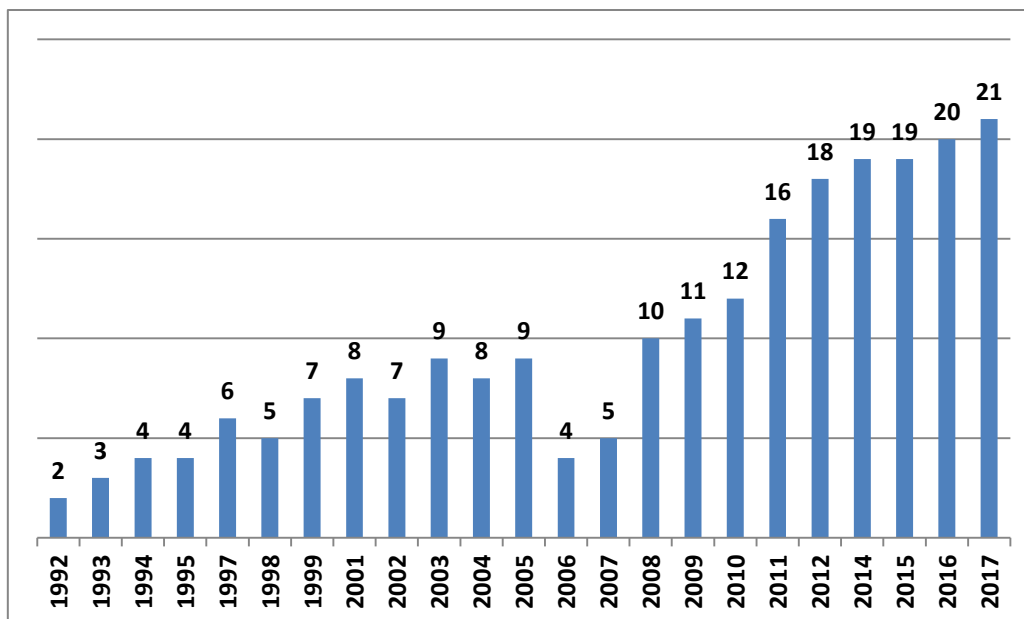
1.8 Síntese da trama histórica

Conforme evidenciado, há um longo percurso de acúmulo para a criação do sistema de avaliação da educação básica no Brasil, pela ação de diferentes agentes internos (governantes, gestores públicos, especialistas, jornalistas, opinião pública...) e externos – principalmente organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, por meio de financiamentos e cooperações técnicas – para responder a demandas nacionais e internacionais (cf. BONAMINO; FRANCO, 1999; FREITAS, D., 2007; COSETTI, 2012; GATTI, 2009). Ao lado dos esforços do MEC, Inep e das secretarias de educação (dos estados e municípios) no desenvolvimento da avaliação de sistemas educacionais no Brasil, não se pode deixar de destacar “o papel da Fundação Carlos Chagas e da Fundação Cesgranrio no desenvolvimento das primeiras propostas, demandadas pelo Ministério da Educação” (BAUER, 2013, p. 185). De fato, “a institucionalização da avaliação como política de Estado resultou de um longo processo de estudos e de experiências concretas, desenvolvidas, tanto no Brasil, como em outros países”. (HORTA NETO, 2007, p. 11).

No mundo inteiro, vem crescendo “o número de países que desenvolvem testes cognitivos para medir o desempenho de seus sistemas educacionais” (HORTA NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016, p. 22). No Brasil, depois do primeiro ciclo da avaliação nacional em 1990, o acúmulo lento e gradual do período foi historicamente transformado em expansão cada vez mais acelerada das avaliações padronizadas, abrangendo muito rapidamente “a grande maioria das escolas públicas de ensino fundamental e médio do país” (BONAMINO, 2013, p. 43).

Além da multiplicação de testes e exames nacionais e da extensão contínua dos estratos estudantis avaliados, a marcha expansiva da avaliação é incontestemente também nos estados. O gráfico abaixo (cf. Gráfico 1) evidencia e ilustra o aumento do número de unidades da federação com programas ou sistemas de avaliação em larga escala. Analisando os dados, salta aos olhos a celeridade da propagação dos testes externos estaduais, principalmente a partir de 2007: ano de criação do Ideb, de lançamento das estratégias e metas do PDE e do 2º ciclo da Anresc/Prova Brasil.

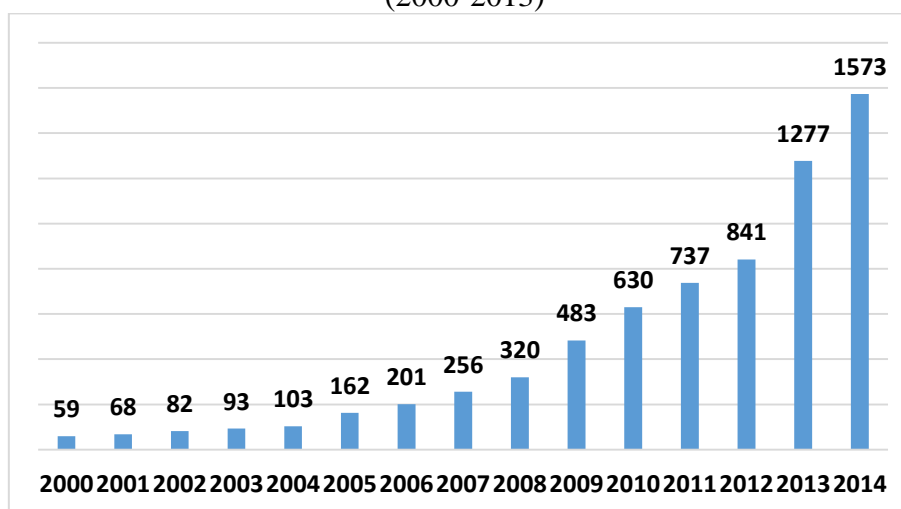
Gráfico 1: Quantidade de estados que realizaram testes em larga escala por ano de aplicação entre 1992 e 2016



Fonte: Horta Neto, Junqueira e Oliveira (2016), que atualizam dados de um levantamento realizado anteriormente por Horta Neto (2014).

Igualmente, cresce o número de municípios com propostas próprias de avaliação externa de suas redes. Conforme ilustrado no Gráfico 2 abaixo, com destaque para a celeridade desse processo após os lançamentos da Prova Brasil (em 2005) e do Ideb (em 2007): por exemplo, de 2004 (103 municípios, em 14 anos de avaliação de sistemas no Brasil) para 2014 (1573, 10 anos depois), o número de municípios com ações externas de avaliação aumentou mais que 15 vezes.

Gráfico 2: Evolução do número de municípios com avaliações próprias já implantadas (2000-2013)

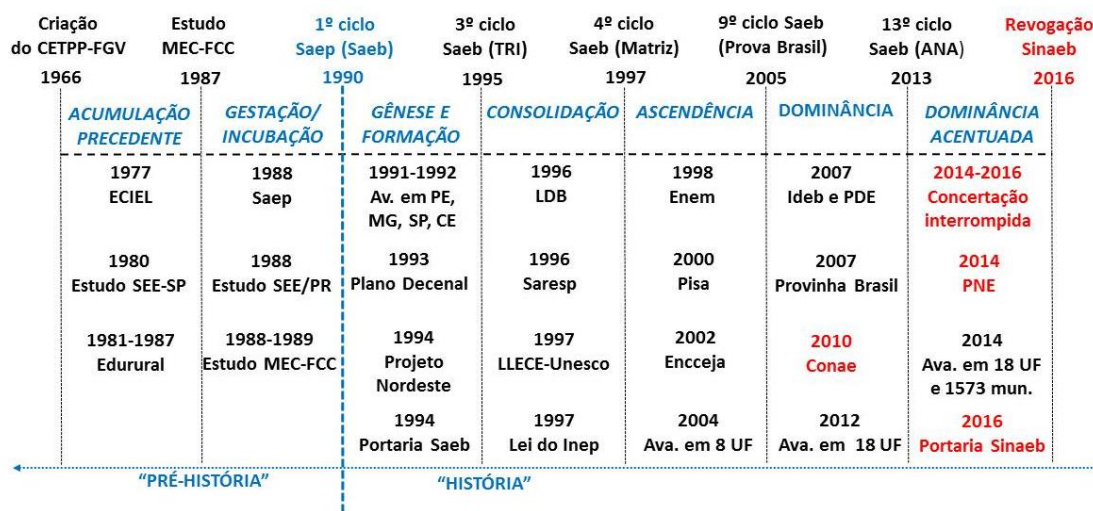


Fonte: adaptação do autor de dados apresentados por Bauer et al (2015, p. 141).

Neste capítulo, as etapas do desenvolvimento dessas avaliações foram examinadas pela ótica do discurso, ou melhor, pelo reexame das narrativas históricas

(de parte delas) produzidas pelo campo científico da avaliação no Brasil. Da polifonia desses discursos acadêmico-científicos foram extraídos os elementos históricos que permitiram formular as fases de uma *trama histórica* das avaliações em larga escala no Brasil. Para fins de síntese e ilustração, apresentamos a seguir (cf. Figura 2) o diagrama da periodização aqui desenvolvida.

Figura 2 – Diagrama da *trama histórica* das avaliações externas no Brasil (1966-2016)



Fonte: elaboração do autor

Tomando o ano de 1990 (e o 1ª ciclo do Saep/Saeb) como marcador temporal central, recortam-se dois grandes períodos: “pré-história” (antes de marcador central) e “história” (a partir do marcador central) da avaliação externa no país, no sentido estritamente figurativo dos termos, extraídos metaforicamente da historiografia tradicional para servirem como artifício analítico e expressivo, delimitando dois blocos qualitativamente distintos de um mesmo processo histórico. Cada uma das 7 fases do desenvolvimento das avaliações em larga escala no Brasil (entre 1966-2016) apresenta-se delimitada e acompanhada por marcos/eventos proeminentes que funcionam como “episódios” da trama histórica.

Todos esses marcos/eventos destacados no diagrama estão relacionados a aspectos fundamentais da constituição e desenvolvimento das avaliações externas no país, especialmente:

1. a formação de especialistas em medidas, testes e avaliação educacional, com destaque para as experiências de pesquisas e trabalhos avaliativos com procedimentos de avaliação em larga escala;

2. o debate público sobre qualidade do ensino na escola estatal – a popularidade crescente das avaliações/exames oficiais e a discussão acalorada entre seus apoiadores e críticos;

3. a inserção brasileira na agenda mundial da educação, a participação em avaliações internacionais e a parceria com órgãos e instituições estrangeiras ou internacionais;

4. o delineamento jurídico-normativo da avaliação educacional, a modernização do sistema de informações, estatísticas e indicadores educacionais;

5. a virada técnico-metodológica e a inflexão curricular do Saeb, respectivamente com a adoção da Teoria da Resposta ao Item (TRI) e a publicação das Matrizes Curriculares de Referência da Avaliação.

6. Gestão do sistema pelo Inep, mas com terceirização parcial dos serviços operacionais da avaliação;

7. as viradas político-epistêmicas da avaliação: a) a virada empírica - do objeto, da realidade a ser avaliada, do sistema para a escola; b) e a virada pragmática – de deslocamento da função diagnóstica do sistema educacional para a função de responsabilização das escolas e redes subnacionais.

8. a expansão do aparelho avaliativo na forma de extensão da avaliação para diferentes etapas da educação básica, ramificação da avaliação em sistemas próprios dos entes federativos e diversificação das modalidades e exames oficiais;

9. a proliferação de programas de responsabilização vinculados aos resultados das avaliações, em nível federal (responsabilização simbólica, avaliação com consequências fracas) e principalmente nos estados (responsabilização material, avaliação com consequências fortes).

10. as tensões (e distensões) político-educacionais entre indicadores de rendimento e indicadores de avaliação institucional, entre reforma e contrarreforma do sistema de avaliação nacional.

Ainda na Figura 1, de vermelho foram destacados os “episódios” que estão relacionados a tentativa de reforma/concertação do/no sistema de avaliação, sintetizada na expressão “concertação interrompida”. Por aproximação espacial e contraste de cores (azul x vermelho), o diagrama destaca o embate entre *dominância acentuada* e “concertação” na política de avaliação da educação básica. De um ponto de vista narrativo, se a criação do Sinaeb pode ser considerada como “episódio-clímax” da trama histórica, sua revogação pode ser considerada o anticlímax da trama histórica, ou seja: o

ponto de declínio de uma intensidade dramática crescente ou o momento de desilusão das expectativas históricas produzidas pela sucessão dos acontecimentos anteriores.

Para uma investigação sobre o debate das avaliações, importa saber: em que medida esses episódios da trama histórica convertem-se em tópicos para os sujeitos da controvérsia das avaliações? Como cada incremento, inflexão ou avanço do aparelho avaliativo nacional reflete (e refrata) na polifonia do interdiscurso das avaliações? Como as tensões históricas implicadas nesta trama servem de força motriz para uma polémica cada vez mais acalorada, corroborando para a gênese e o desenvolvimento da controvérsia das avaliações em larga escala no Brasil? Como foi possível explicitar, *trama histórica* e *controvérsia* da avaliação estão em interação recíproca: avançar, ainda que modestamente, na compreensão dessa interação é uma das diretrizes perseguidas por este esforço de pesquisa.

2 AVALIAÇÃO EXTERNA E EM LARGA ESCALA: CONCEITOS ABRANGENTES

Este capítulo pretende mapear as categorias-chave da problemática educacional que gravitam a esfera social das avaliações externas e em larga escala. Essas categorias-chave são compreendidas como conceitos abrangentes que circundam e perpassam a arquitetura do campo conceitual dessas avaliações. Trata-se de marcos contextuais indispensáveis para a compreensão da problemática dessas avaliações (papel social, configuração constitutiva, etc.) e, especialmente, de suas controvérsias e das disputas na esfera educacional.

Do ponto de vista metodológico, o estabelecimento de conceitos abrangentes emergiu do processo de revisão da literatura (além de reflexão crítica sobre esses discursos) da esfera acadêmica da avaliação educacional, pela recorrência e proeminência de um conjunto de categorias contextuais em diferentes discursos do debate sobre avaliações em larga escala no Brasil. Uma vez delimitado um conjunto categórico, foi preciso mobilizar referenciais teóricos de outros campos conceituais (mas relacionados à esfera da avaliação) para ampliar a descrição e interpretação de dez categorias-chave que orbitam e permeiam a arquitetura conceitual das avaliações externas e em larga escala, a seguir elencados:

1. Estado avaliador;
2. Reforma educacional;
3. Reforma curricular;
4. Quase-mercado;
5. Culpabilização docente;
6. *Accountability*;
7. Qualidade da educação;
8. Informações educacionais;
9. Mundialização da educação;
10. Governança educacional.

Nesse sentido, o mapeamento tensivo dos conceitos abrangentes da esfera da avaliação em larga escala visa identificar o espectro de tensões contextuais potencialmente constitutivas da arena de sua controvérsia. Esse decágono constitui

apenas o nível mais contextual da arquitetura conceitual multinível dessas avaliações, não esgotando, portanto, sua complexa estrutura, funcionamento e sistema de relações³².

2.1 Estado avaliador

Ao longo da década de 1970, tem início a crise do modelo de gestão e de intervenção estatal que emergiu no período posterior à II Guerra Mundial, isto é, do modelo de Estado que garantiu - principalmente nas nações mais desenvolvidas - as condições de prosperidade econômica e do bem-estar social. Na caracterização de Abrucchio (1999),

O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões – econômica, social e administrativa -, todas interligadas. A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional – telecomunicações e petróleo, por exemplo. O *Welfare State* correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado do Bem-Estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação, etc.), para garantir o atendimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental. (ABRUCCIO, 1999, p. 175)

A partir de meados de 1970, e também ao longo dos anos 1980, a crise econômica mundial leva a uma dramática crise fiscal do Estado, comprometendo, por um lado, a sustentação dos serviços públicos e, por outro, a possibilidade de cobrar mais dos contribuintes. No plano interno, cresce a pressão do mundo empresarial pela redução da carga tributária e dos custos do trabalho, principalmente dos direitos trabalhistas e previdenciários, para fazer frente a uma disputa comercial cada vez mais globalizada. Em nível macroeconômico, os governos nacionais perdem poder para as grandes multinacionais e para os investidores financeiros globais (cf. ABRUCCIO, 1999).

Para Sousa (2002), o Estado que intervém ativamente na economia e na promoção do bem-estar social vai cedendo lugar a modelo de Estado mínimo, “deixando-se atuar livremente os mecanismos de mercado” (SOUSA, 2002, p. 265). Na

³² Nas “Considerações finais” desta dissertação (p. 239-247), discute-se a relevância do mapeamento conceitual tensivo de outros níveis do campo conceitual da avaliação externa, na qualidade de desdobramento da presente investigação.

expressão de Dalben (2003), há uma “alteração do papel do Estado de provedor de bens e serviços para avaliador e controlador” (DALBEN, 2003, p. 25).

Do ponto de vista da organização do Estado, nesse período, com diferentes ritmos e formas, em várias nações do mundo, ganha força uma crítica crescente da burocracia pública (vista como lenta e ineficiente) e o enaltecimento dos modelos de gestão próprios do setor privado. Diante da escassez de recursos públicos, houve tendência de cortes de gastos com pessoal e um movimento de ampliação da eficiência governamental. Para tanto, era preciso superar o modelo burocrático weberiano, caracterizado por seus procedimentos rígidos, forte hierarquia e total separação entre o público e o privado (cf. ABRUCCIO, 1999).

Segundo Bresser-Pereira (1999), a administração burocrática clássica substitui a administração patrimonialista das monarquias absolutas, em que o Estado era entendido como propriedade do rei, impondo uma burocracia racional-legal, mais adequada às emergentes democracias parlamentares e ao capitalismo industrial.

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto, o pressuposto de eficiência em que se baseava não se mostrou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 241)

Com a vitória dos conservadores na Inglaterra, em 1979, liderados pela primeira-ministra Margareth Thatcher, e dos republicanos nos Estados Unidos, em 1980, com a eleição do presidente Ronald Reagan, ou seja, das forças políticas contrárias ao “antigo consenso social pró-*Welfare State*” (ABRUCCIO, 1999, p. 1978), as críticas à burocracia estatal e às ideias favoráveis aos modelos da iniciativa privada passaram a governar dois dos países mais importantes, em termos econômicos e políticos, do mundo ocidental.

“Nova direita” foi a expressão utilizada para designar o bloco hegemônico formado desde então “para liderar as políticas neoliberais e neoconservadoras” em países centrais (HYPÓLITO, 2008, p. 67). A ideologia da “nova direita”, enquanto articulação híbrida entre conservadores e liberais, passou a propugnar a privatização do patrimônio e serviços estatais, a redução de despesa pública, a parceria com o setor

privado e a promoção de uma cultura gerencialista (modelo gerencial importado da iniciativa privada) no Estado (AFONSO, 2009).

Os governos da “nova direita” impulsionaram uma reforma do Estado que não tardou em se transformar em tendência internacional, alcançando outros países centrais e países periféricos. Essa reforma buscou “modificar de modo abrangente os parâmetros da organização burocrática”, fazendo emergir um “novo paradigma burocrático global” (ABRUCCIO, 1999, p. 174), que defendeu propostas como:

a) descentralização ou desconcentração administrativa; b) definição de contratos de gestão entre poder central e local com base em metas de desempenho, na condição de estratégia para aumentar a produtividade do Estado;

c) corte de pessoal e gastos na burocracia estatal;

d) fim da estabilidade dos servidores;

e) pagamento por desempenho, com definição de responsabilidades, metas e avaliação dos servidores;

f) competição entre as organizações do serviço público por meio da liberdade de escolha dos usuários (agora vistos como consumidores), como estratégia para elevar a qualidade dos serviços prestados;

g) participação dos usuários na formulação, implementação e avaliação dos serviços públicos (cf. ABRUCCIO, 1999; FREITAS, D., 2007).

Dentro da lógica da reforma do Estado, o paradigma da racionalidade técnica nas políticas sociais propugnou a efetividade dos programas sociais, ou seja, a eficácia (consecução dos objetivos), eficiência (otimização dos recursos) e equidade (priorização dos mais carentes) nos programas sociais. Para além da vontade política, um programa social não poderia prescindir de “análise técnica das alternativas que permita selecionar a mais eficaz para a consecução dos objetivos e mais eficiente na utilização dos recursos que serão destinados a tal programa” (COHEN; FRANCO, 2013, p. 13).

Nesse sentido, metodologias de avaliação de programas sociais começaram a ser gestadas no interior das agências multilaterais, interessadas em selecionar projetos sociais eficazes e eficientes para os seus financiamentos, principalmente em regiões como a latino-americana, marcadas por crises e ajustes econômicos, por redução de recursos públicos e agravamento da crise social.

A crise que afetou a região latino-americana nos anos de 1980 reduziu os recursos disponíveis ao mesmo tempo que agravou as necessidades da população. Então, é necessário que as políticas sociais sejam

transformadas em uma rede de segurança que impeça a deterioração e, se possível, ajude na recuperação dos níveis de vida da população (COHEN; FRANCO, 2013, p. 13-14)

Como contrapartida ao ajuste econômico e seus efeitos no nível de vida da população e de forma a prevenir explosões de violência social e situações de instabilidade política, muitas organizações internacionais passaram a defender a formulação, implementação e avaliação da política social nos marcos de uma nova racionalidade técnica: condição para fazer frente à escassez de recursos e às necessidades incrementadas. Nesse contexto, cabe aos técnicos a responsabilidade de oferecer alternativas que facilitem as decisões políticas, incorporando ao planejamento do Estado processos de avaliação das políticas, programas e projetos sociais. Em termos gerais existem dois tipos de avaliação (cf. COHEN; FRANCO, 2013):

- a) de avaliação *ex-post*, possibilitando a avaliação dos resultados de um projeto em curso ou já realizado para o aprimoramento de projetos futuros;
- b) de avaliação *ex-ante*, assegurando que seja escolhido o projeto mais eficaz e eficiente dentre as opções para solucionar um problema específico.

Para garantir sua efetividade, uma política, programa ou projeto social precisa primar pelo princípio da equidade, privilegiando a solução do problema da maioria, priorizando a satisfação das necessidades da população “segundo seus graus de urgência relativa” (COHEN; FRANCO, 2013, p. 26). Contudo, no plano da implementação, “não se pode evitar procurar a eficiência quando se quer alcançar a equidade”. (COHEN; FRANCO, 2013, p. 27).

O paradigma da racionalidade técnica almeja superar os “defeitos tradicionais das políticas sociais”, tais como:

- a) acesso a serviços sociais (por exemplo, a previdência) por grupos corporativos com maior poder de pressão sobre o Estado em detrimento dos mais pobres (com maiores dificuldades de organização), inclusive garantindo distribuição desigual de benefícios, em ordem inversa ao nível de carência (acesso segmentado);
- b) gratuidade para quem pode pagar pelos serviços (universalismo aparente);
- c) recursos de políticas sociais (como na política habitacional) que acabam beneficiando as classes média e média-alta (regressividade);
- d) dificuldade de encerrar um programa social ineficiente, por força da burocracia que vive dele e dos que se beneficiam (tradicionalismo/inércia); entre outros

“defeitos” atribuídos pelos autores ao paradigma burocrático tradicional (cf. COHEN; FRANCO, 2013, p. 27).

Para tanto, a política social deveria se pautar em novas orientações como:

a) seletividade da política social na condição de política compensatória (ações paliativas) voltada para atender primeiro os mais necessitados, aplicando-se uma discriminação positiva e selecionando melhor os destinatários dos serviços (focalizar os serviços);

b) eficiência do gasto social por meio de controles adequados e de avaliações (gastar de maneira ótima os recursos);

c) fornecer informações sobre os serviços disponíveis e facilitar o acesso dos potenciais usuários (promover o uso dos serviços);

d) realizar diagnósticos adequados – da demanda social e dos recursos disponíveis – pelo aperfeiçoamento dos sistemas de informação e das metodologias de avaliação dos programas sociais;

e) criar uma rede descentralizada e desconcentrada de serviços sociais, incorporando os usuários dos serviços na elaboração e implementação dos programas; entre outras (COHEN; FRANCO, 2013).

No campo da educação, a emergência do Estado avaliador foi marcada pela centralidade da política de avaliação externa (standardizada e em larga escala) dos sistemas educacionais e das escolas, como estratégia para a produção de indicadores sobre a qualidade do ensino ofertado aos estudantes.

A avaliação aparece assim como um pré-requisito para que seja possível a implementação desses mecanismos. Aliás, sem objetivos claros e previamente definidos não é possível criar indicadores e medir as performances dos sistemas numa época que se caracteriza pela exigência de acompanhamento dos níveis de educação nacional e pela necessidade de manter e criar altos padrões de inovação científica e tecnológica para enfrentar a competitividade internacional. (AFONSO, 2009, p.49)

Os sistemas e programas de avaliação foram justificados como uma forma de prestação de contas do Estado à sociedade sobre a oferta de serviços educativos, garantindo a transparência da gestão e o envolvimento da opinião pública na luta pela melhoria das performances dos sistemas educacionais, vistas como fundamentais para a empregabilidade dos cidadãos e competitividade das economias nacionais (cf. CASASSUS, 2013; AFONSO, 2010).

Entretanto, as políticas de avaliação acabaram estimulando a concorrências entre sistemas nacionais, subnacionais e instituições de ensino, fomentando rankings e hierarquias institucionais de excelência, além de expor publicamente as escolas com piores resultados. De acordo com Casassus (2013), o debate educacional passou a girar em torno das pontuações nos testes externos e também sobre “as explicações das causas dos resultados recaem sobre os estabelecimentos, professores, pais e alunos, desresponsabilizando o Estado (já que seu papel é avaliar, regular)” (CASASSUS, 2013, p. 26).

A emergência da avaliação de sistemas educacionais haveria constituído uma verdadeira avaliocracia (uma articulação entre tecnocracia, burocracia e *expertise* da avaliação) formada por avaliadores profissionais, pesquisadores, técnicos, gestores, consultores, acadêmicos, enfim, por “especialistas especialmente especializados em avaliação” (CORREIA et al., 2011, p. 45). Essa avaliocracia, com existência institucional interna ou externa (mas na órbita) aos aparelhos dos sistemas de avaliação, é condicionada por uma existência mais instrumental (testes, medidas e indicadores) do que crítica. Do ponto de vista simbólico, seria responsável pela produção de narrativas no campo educacional que tornaram a qualidade dos processos educativos dependente do olhar extrínseco (e distanciado) de um avaliador externo, em detrimento dos testemunhos dos atores diretamente envolvidos no objeto avaliado.

De uma forma sintética, dir-se-ia que a existência simbólica, institucional e instrumental da “avaliocracia” se sustenta e adquire relevância pela sua propensão à criação da ilusão de que ela possibilitaria a produção de um conhecimento completo da realidade e, por via desse conhecimento, permitiria a melhoria da acção educativa através de uma manipulação e articulação planificada e funcional das qualidades dos seus protagonistas. Compreende-se que, neste contexto, a pertença da educação se tenha afastado da «cidade humana» onde ela era susceptível de ser debatida politicamente, para se ancorar no «reino da natureza» onde é, predominantemente, pensada como uma razão funcional. A subordinação do argumento político e estadístico ao argumento estatístico constitui um dos efeitos mais marcantes desta «avaliocracia» que, como convém realçar, tem uma existência global e mundializada, apesar de as suas expressões nacionais terem obedecido a idiosincrasias e a ritmos influenciados por tradições pedagógicas e dinâmicas estruturais específicas. (CORREIA et. al, 2011, p. 46)

No Brasil, o Estado avaliador foi sendo gestado em contraposição ao Estado construído desde o período getulista (desde a Revolução de 1930): uma versão “acanhada” e singular do Estado de bem-estar social, keynesiano e weberiano típico dos

países centrais. Sem excluir a tradição patrimonialista e o componente autoritário, a “Era Vargas” (1930-1945) consolidou “políticas sociais de cunho trabalhista, com investimentos estatais sólidos para garantir um desenvolvimento nacional”, além de “montar uma burocracia estatal capaz de dar suporte às iniciativas governamentais” (HYPÓLITO, 2008, p. 67). Essa versão de Estado “distante daquelas construídas com base na socialdemocracia europeia” foi suficiente para se transformar “em alvo para as novas políticas gerencialistas” (HYPÓLITO, 2008, p. 67).

Nos anos 1990, houve uma reorganização da regulação estatal no Brasil, no sentido contrário não apenas da herança getulista, mas também ao modelo de Estado enunciado pela Constituição Federal de 1988, marcada pelo princípio de universalidade dos direitos sociais, civis e políticos dos cidadãos. Com iniciativas de reforma desde o Governo Collor (1990-1992), principalmente no modelo de regulação estatal da economia, o Estado avaliador só emergirá com força a partir da vitória de Fernando Henrique Cardoso (FHC) nas eleições presidenciais de 3 de outubro de 1994. O governo FHC em seus dois mandatos (1995-1998; 1999-2002), seguindo princípios e diretrizes do seu “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (BRASIL, 1995b; HORTA NETO, 2007; FREITAS, D., 2007),

promoveu importante reforma do Estado brasileiro no sentido de sua racionalização e modernização. Tal reforma que implicou, sobretudo, na privatização de empresas públicas, trouxe como importante elemento iniciativas de desregulamentação da Administração Federal e, conseqüentemente, da administração pública, instaurando um modelo de gestão das políticas sociais assentado na descentralização. (OLIVEIRA, D., 2009, p. 199).

Nesse contexto, novas formas de regulação educacional orientaram-se para a busca de eficiência e eficácia centrada nos resultados escolares, com destaque para a política de avaliação conjugada com a modernização do sistema de informação educacional, entre outras ações da nova gestão em políticas públicas, nos marcos da racionalidade técnica (FREITAS, D., 2013; COELHO, 2008).

2.2 Reforma Educacional

Nesse contexto de reformas do Estado, têm centralidade as reformas da educação básica iniciadas em diferentes países, principalmente na década de 1990 (mas ainda em curso). Essas reformas envolvem ações governamentais em nível central e local, por meio de normativas legais e administrativas, políticas e programas, além de

parcerias com agências internacionais e setores da sociedade civil nacional. Ademais, são voltadas para reestruturar o sistema educacional como um todo, afetando dimensões como: currículo, livro didático, formação inicial e contínua, carreira, certificação, uso das tecnologias da informação e comunicação, avaliação, gestão, financiamento, entre outras (cf. EVANGELISTA; SHIROMA, 2007).

Nos diferentes países, as configurações da reforma educativa dependeram das lutas políticas de cada sociedade nacional: forças divergentes pressionaram as reformas educacionais para uma ênfase ora no atendimento de demandas democráticas ora no atendimento das necessidades da economia, a depender da prevalência dessas forças no interior do Estado (AFONSO, 2009). Para Evangelista e Shiroma (2007), o que está em jogo é a formação das novas gerações de cidadãos e trabalhadores.

Na Inglaterra, um dos países precursores, a reforma educativa já se inicia em meados dos anos 1980. O governo de Margaret Thatcher instituiu um currículo nacional para a educação obrigatória (dos 5 aos 16 anos) e um novo sistema de avaliação por meio de testes nacionais. Impulsionadas pela Nova Direita (aliança entre conservadores e neoliberais), a reforma combinou ações de centralização e descentralização (criação de escolas como unidades de negócios, por exemplo) para alterar a forma cívica e de proteção social do sistema escolar inglês, construída nas décadas de 1950 e 1960 (cf. AFONSO, 2009; HALL; GUNTER, 2015)

Em 1988, o Ato de Reforma Educacional liderado pelo então Secretário da Educação, Kenneth Baker ofereceu uma base consideravelmente ampla para um conjunto de reformas abrangentes e duradouras na Inglaterra. Algumas das reformas-chave que emergiram do Ato de 1988 incluem, de acordo com Hall e Gunter (2015, p. 749):

- A centralização do currículo e da avaliação nas escolas por intermédio de um Currículo Nacional, baseado principalmente em disciplinas acadêmicas tradicionais, avaliadas por meio de testes nacionais em quatro instâncias, entre as idades de 6 e 16 anos;
- A mercantilização da escola, tendo como consequência a competição entre as escolas por alunos, com base na escolha dos pais. Muito dessa competição era baseada nas tabelas de ligas das escolas, compiladas a partir de conjuntos de dados nacionais, vinculados a classificações com base nos testes dos alunos;
- A criação de escolas como se fossem unidades de negócios locais, via gestão financeira no âmbito institucional;
- Apoio a interesses privados na educação, por intermédio da criação de escolas fora do controle local eleito democraticamente e por meio de apoio financeiro oriundo de patrocínio privado.

Em 1983, no governo de Ronald Reagan, inicia-se um ciclo de reformas educacionais nos EUA, após a divulgação dos baixos resultados dos alunos americanos em testes internacionais, quando comparados aos resultados de outros países industrializados (AFONSO, 2009). Por meio do relatório “*A Nation at Risk*” – ANAR (“Uma Nação em Risco”, em português), o governo Reagan alertava para a “crise educacional” do país, atribuída às reformas escolares radicais dos anos anteriores.

De acordo com Diane Ravitch (2011), nos anos 1960 e 1970, a educação norte-americana vivenciou movimentos e experimentos pedagógicos “radicais”, que defenderam o multiculturalismo, a autonomia dos estudantes, a recusa da autoridade adulta, a derrubada das paredes entre as salas, o fim de regras e requerimentos, a liberdade para as crianças projetarem seus currículos, entre outras ideias contrárias ao ensino e a escolarização tradicionais (RAVITCH, 2011).

Com apoio de líderes empresariais, preocupados com a crise de produtividade e competitividade da economia (fortemente associada à questão educacional), a reforma educativa de Reagan assumirá uma alteração radical desses valores democráticos da educação norte-americana, em prol da competição entre escolas, controle e reorganização dos currículos em função do mercado de trabalho e ênfase nos testes padronizados para avaliação dos produtos escolares (AFONSO, 2009).

Com a eleição de George W. Bush em 2000, por meio do programa “*No Child Left Behind* – NCLB” (“Nenhuma Criança Fica para Trás”, em português), a reforma educacional ampliou sua abordagem tecnocrática, redobrando suas apostas em políticas testagens, responsabilização, escolha escolar, escolas autônomas, pagamento dos professores por mérito, combate estabilidade no emprego, privatização, desregulamentação e no estímulo a competição entre as escolas e combate aos sindicatos de professores, numa intervenção federal inédita no sistema escola americano, em geral, descentralizado por estados e distritos (RAVITCH, 2011).

[...] Era irônico que um presidente republicano conservador fosse responsável pela maior expansão de controle federal na história da educação americana. Era igualmente irônico que os democratas adotassem as reformas de mercado e outras iniciativas que haviam sido preferências dos republicanos. (RAVITCH, 2011, p. 37)

Desde então, institutos empresariais como as fundações Gates, Walton e Broad, tiveram influência crescente na educação norte-americana, por meio de financiamentos

da reforma escolar. Desde o início da primeira década do século XXI, essas fundações determinaram os rumos da política educacional nos distritos escolares, nas administrações estaduais e no próprio Departamento de Educação do governo federal dos Estados Unidos, o que vem suscitando críticas como esta de Diane Ravitch (2011):

Há algo fundamentalmente antidemocrático em entregar o controle das políticas para a educação pública a fundações privadas comandadas pelas pessoas mais ricas da sociedade; quando as mais ricas dessas fundações se juntam por um propósito comum, elas representam uma força particularmente poderosa que está além do alcance das instituições democráticas. [...] As fundações demandam que as escolas e professores públicos sejam responsabilizados pela performance, mas elas próprias não são responsabilizadas por ninguém. Se os seus planos fracassarem, nenhuma sanção será imposta a elas. Elas são bastiões de poder sem responsabilidade. (RAVITCH, 2011, p. 224-225)

Nos países da América Latina (como em outras nações em desenvolvimento), as reformas educacionais iniciadas desde a década de 1990, contaram com apoio técnico e financiamento de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e Banco Mundial, como parte de uma ação mais global de incidência sobre a reestruturação da economia e das políticas públicas, no Brasil e na América Latina, em um contexto de globalização (COELHO, 2008; DOURADO, 2007, 2009).

Esses organismos atuaram como impulsionadores externos das reformas na educação, com destaque para a implantação de sistemas de informações e de avaliação que pudessem subsidiar a formulação de políticas para a educação básica. No centro das reformas educacionais latino-americanas, vale destacar o início quase simultâneo das avaliações estandardizadas, que deslocaram o foco das políticas regionais recomendadas pelas agências multilaterais, antes centrado na expansão do sistema escolar e na ampliação das matrículas, e agora com enfoque na qualidade do ensino – qualidade mensurada por testagens elaboradas e processados por estatísticos, psicometristas e avaliadores profissionais (CASASSUS, 2013).

Em seu nascedouro, no início dos anos 1990, a reforma educacional brasileira foi defendida por duas vertentes:

a) uma democrático-progressista, interessada em atender as reivindicações de universalização da escola e na erradicação do analfabetismo, na direção do que havia

sido estabelecido pela Constituição Cidadã de 1988. Sua prioridade era enfrentar indicadores alarmantes: 22% de analfabetos; 38% com escolarização até a antiga 4ª série do ensino fundamental; dos que iniciavam o 1º ano do ensino fundamental cerca de 60% evadiam no 5º ano e só aproximadamente 15% chegavam ao ensino médio, etapa que só atendia por volta de 25% dos adolescente na faixa etária própria (15 a 17 anos); 91% dos que concluíam os oito anos da escolaridade obrigatória reprovavam na escola pelo menos uma vez; alto índice de professores primários sem formação pedagógica; etc. (SILVA; ABREU, 2008; SANTOS, S., 2010).

b) uma economicista, interessada na adequação da educação nacional às novas exigências da qualificação dos trabalhadores, em sintonia com as recomendações dos organismos multilaterais. Essa vertente começou a ganhar força na medida em que ficava evidente as desvantagens de competitividade da economia brasileira, principalmente depois da abertura do mercado interno aos produtos internacionais, promovida pelo governo Collor, entre 1990 e 1992 (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011; SANTOS, S., 2010).

Contudo, foram nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-1998), na gestão do Ministro da Educação Paulo Renato (o mais longo da história do país, permanecendo 8 anos no cargo) que a reforma educacional ganhou celeridade e abrangência no país. Nesse período, entre outras, destacam-se políticas:

a) de acesso e permanência: Guia do Livro Didático de 1ª a 4ª séries e o Bolsa Escola, Alfabetização Solidária;

b) de financiamento: Dinheiro Direto na Escola, Renda Mínima, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)³³, Programa de Expansão da Educação Profissional, Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO);

c) de monitoramento da educação: Censo Escolar, Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional do ensino Médio (ENEM) e Exame Nacional de Cursos (PROVÃO);

d) de gestão federativa: atentou para a descentralização da gestão por meio da municipalização, estimulou a autonomia das escolas, entre outros exemplos;

e) de normatização legal e curricular: aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (BRASIL, 1996b); os Parâmetros Curriculares Nacionais;

³³ O Fundef foi criado por meio da Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996 e pela Lei n. 9424/1996 (Cf. BRASIL, 1996a).

consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (com a TRI, Matrizes, lei do Inep, etc.);

f) de formação docente: As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica – Resolução CNE/CP de 2002 (BRASIL, 2002c), pautada na pedagogia das competências (cf. SILVA; ABREU, 2008; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Na avaliação de Dalila Oliveira (2009, p. 199), “muitas reformas ocorridas no período FHC foram na contramão dos direitos e garantias conquistados na Constituição Federal de 1988”, a exemplo da priorização do ensino fundamental na política de financiamento, via a instituição do FUNDEF.

O conjunto de reformas implantadas na educação brasileira nesse período resultou na reestruturação do ensino no Brasil nos seus aspectos relativos à organização escolar, à redefinição dos currículos, à avaliação, à gestão e ao seu financiamento. Especialmente na educação básica, as mudanças realizadas redefiniram sua estrutura. As alterações na legislação educacional brasileira consumaram essa nova reconfiguração, tendo como expressão maior a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, lei n. 9.394/96. (OLIVEIRA, D., 2009, p. 200)

Como herdeiro de uma reforma educacional que mudou os rumos da educação básica, o primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006) “foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior” (OLIVEIRA, D., 2009, p. 198). Mantendo as iniciativas anteriores e depois de alguns programas educacionais esparsos dirigidos aos segmentos populacionais mais vulneráveis (Bolsa-família, Pró-Jovem e outros)³⁴, foi somente no último ano do primeiro mandato que o governo implementou uma mudança importante em relação à gestão anterior, com a criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB³⁵, garantindo financiamento para as três etapas da educação básica (agora com duração prevista para 14 anos³⁶): Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

³⁴ Vale ressaltar que uma ação importante logo nos primeiros dias do governo Lula foi a promulgação da Lei n.10. 639, de 09 de janeiro de 2003, que obriga a introdução, no currículo de todas as escolas, da História e Cultura Afro-Brasileira (cf. BRASIL, 2003).

³⁵ O FUNDEB foi criado por meio da Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória n. n. 339, de 28 de dezembro de 2006, que, posteriormente, foi convertida na Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007 – Lei do FUNDEB (cf. BRASIL, 2007c).

³⁶ Por força da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 que estabelece a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade (cf. BRASIL, 2006).

Oscilando entre permanências e mudanças em relação à reforma educacional da era FHC, o segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010), a criação da Prova Brasil (avaliação externa censitária); do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE; o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb e o Plano de Ações Articuladas – PAR; as Diretrizes Curriculares Nacionais propostas pelo Conselho Nacional de Educação, e o início de discussões sobre expectativas e direitos de aprendizagem para o final de cada ciclo ou etapa da educação básica.

Segundo Melo (2013), a reforma educacional em curso no Brasil está sendo impulsionada de forma, ao mesmo tempo, centralizada e descentralizada. A União tem centralizado algumas responsabilidades educacionais (normativas curriculares, avaliação etc.), ao mesmo tempo que promove a descentralização de outras – por exemplo, a municipalização da educação básica, principalmente nas séries iniciais do ensino fundamental. Estados e municípios também realizam ações complementares ou inovadoras, mais ou menos referenciadas nas políticas centrais.

Dentre os atores sociais que impulsionam e disputam a reforma da educação básica, destacam-se os “reformadores empresariais”, que, na definição de Freitas (2012, p. 380), são “uma coalizão entre políticos, mídia, empresários, empresas educacionais, institutos e fundações privadas e pesquisadores” para promover as políticas educacionais que interessam às corporações empresariais. Desde 2006, esses reformadores organizam-se no movimento “Todos pela Educação”, defendendo propostas como a instituição de um currículo básico nacional (FREITAS, 2012, p. 382).

O primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014) deu prosseguimento ao processo de reorientação curricular, por meio de novas diretrizes para etapas e modalidades da educação básica, estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação e pelo MEC. Com aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), já no último ano do primeiro governo Dilma, o planejamento decenal da educação brasileira incorporou importantes reivindicações dos movimentos sociais de educação (sindicatos, associações científicas, fóruns e organizações do terceiro setor), a exemplo da meta de destinação de 10% do nosso Produto Interno Bruto (PIB) para educação. Por outro lado, o PNE reafirmou a política de avaliação vigente e o movimento de reorientação curricular, inclusive estabelecendo a necessidade estratégica de uma base nacional comum curricular.

2.3 Reforma Curricular

Em especial a partir dos anos 1990, como parte da agenda de reforma da educação, diversos países deram início a processos construção ou reforma de seus currículos oficiais, ou melhor, dos documentos que expressam a política curricular para os sistemas e escolas de educação básica. Com maior ou menor impacto no sistema educacional, essas prescrições curriculares oficiais sobre “o que os estudantes devem aprender nas escolas” (MODER, 2015, p. 7) assumiram a forma de diretrizes/orientações, referenciais/parâmetros, base ou núcleo comum, currículos mínimos (com complementos locais), currículo único (sem complementos), a depender de seu caráter genérico ou específico, opcional ou obrigatório, de normatização parcial ou total, de jurisdição regional ou nacional. Em geral, podemos falar de um período histórico marcado por revisões curriculares periódicas, em geral justificadas pela necessidade de fazer frente às necessidades educacionais de uma sociedade em constante transformação (MODER, 2015, p. 7).

A reforma do currículo oficial ou do documento estatal de prescrição curricular visa incidir sobre o texto que contém “uma descrição do que, por que, como e quão bem os estudantes devem aprender” (UNESCO-IBE, 2016), ou seja, “tudo aquilo que uma sociedade considera necessário que os alunos aprendam ao longo de sua escolaridade” (MELLO, 2014, p. 1). Trata-se de uma ação estratégica (no currículo prescrito, no currículo como política pública) para incidir no currículo efetivamente realizado (currículo implementado) (cf. MODER, 2015), o qual inclui as práticas escolares e, principalmente, as aprendizagens efetivas dos alunos.

O currículo como política pública está relacionado às normativas que estruturam as expectativas sobre o que se deve apreender nas escolas e os contextos para alcançar esse conteúdo, ou seja, o consenso (ou não) social sobre aquilo que a escola deve ensinar e os estudantes têm de aprender. Dessa forma, o currículo responde a um consenso construído com base nas decisões político/educativas de um espaço territorial determinado, estruturando em diferentes níveis, com diferentes propostas de resolução, aquilo que se espera que os estudantes assimilem na escola. (MODER, 2015, p. 7)

Há diferentes desenhos curriculares (cf. MODER, 2015), ancorados em referenciais teórico-metodológicos e ideológicos distintos: currículo por padrões de desempenho por nível escolar e áreas específicas; currículo por competências; currículo por conhecimento disciplinar; currículo por projetos ou temáticas transversais; etc. Em

geral, os desenhos curriculares são híbridos, mesclando referenciais distintos, mantendo certas características dos currículos tradicionais e disciplinares (centrado no conhecimento socialmente acumulado que precisa ser adquirido pelo aluno) coexistindo com paradigmas curriculares emergentes – principalmente por competências e por padrões de desempenho (cf. MODER, 2015; MELLO, 2014).

No currículo baseado em competências, os aprendizados aparecem descritos em termos de conhecimentos, habilidades, valores e atitudes necessários para enfrentar diversas situações e desafios (UNESCO-IBE, 2016). No contexto curricular, as competências definem o que estudantes devem “poder fazer” ao final de um ciclo, “muito mais do que eles devem ‘saber’ ou conhecer sobre determinada disciplina”. (MODER, 2015, p. 8).

A ideia dos currículos focados nas competências é, de um lado, adaptá-los às demandas da sociedade e, de outro, responder às necessidades dos alunos, que estão em pleno desenvolvimento. Nesse tipo de currículo, os ordenamentos e as orientações à aquisição e aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes são pautados por situações cotidianas. (MODER, 2015, p. 8)

Para Mello (2014, p. 8), a competência é o conhecimento “mobilizado, operado e aplicado em situação” que “exige tomar decisões pertinentes”, constituindo um paradigma educacional inovador demandado pela “sociedade do conhecimento” em escala global. De acordo com autora, os relatórios analíticos das avaliações internacionais da OCDE têm enfatizado esse paradigma emergente, que colocam os conteúdos disciplinares como meios para a aprendizagem das competências e habilidades.

Muitos países ainda se encontram em fase de transição entre o currículo centrado no conhecimento “disciplinarizado” e a organização curricular que coloca os conteúdos disciplinares a serviço da aprendizagem de competências. Da reforma curricular do governo Thatcher em 1988 na Inglaterra, até a iniciativa dos governadores dos estados norte-americanos em 2008/2009, de construir um núcleo curricular nacional de Inglês e Matemática – o Common Core; passando por reformas curriculares em Portugal, Espanha, Chile, Argentina, Bélgica, Finlândia e outros; são quase três décadas de iniciativas curriculares. Com maior ou menor ênfase, essas iniciativas se enquadram na mesma doutrina do currículo por competências e habilidades e da avaliação das competências e habilidades como indicadores de que as necessidades básicas de aprendizagem estão sendo atendidas para todos. (MELLO, 2014, p. 8)

Ao estudar os currículos oficiais de cinco países (Austrália, Colômbia, Chile, África do Sul e Coreia do Sul), Moder (2015) identificou algumas características: 1) a existência de documentos curriculares nacionais que estabelecem expectativas de aprendizagem dos estudantes ao final de uma etapa de escolarização; 2) a predominância do currículo centrado em competências na maioria dos países e sua presença, em menor grau, também nos currículos centrados em conhecimentos; 3) a inexistência de formulações curriculares puras, ou seja, só com em competências ou só com conhecimentos; 4) a presença de habilidades não cognitivas (ou socioemocionais) ao lado de aspectos cognitivos nas descrições das competências dessas formulações curriculares; 5) a tendência de maior centralização curricular e da abordagem por competências.

Dispondo de um Currículo Nacional desde 1954, a Coreia do Sul partiu de um formato curricular centralizado e conteudista até chegar a um currículo mais descentralizado (incorporando complementos estaduais e da escola) e centrado em competências e habilidades para a vida, com destaque para o desenvolvimento da criatividade e a formação do caráter (cf. MODER, 2015).

A Austrália, que é um país federativo com rendimento no Pisa muito superior à média das demais nações integrantes da OCDE, decidiu criar o “Currículo Nacional Australiano” (currículo mínimo nacional), em consonância com seu projeto nacional de desenvolvimento, mas sem desconsiderar as necessidades de desenvolvimento dos alunos. O desenho curricular australiano mescla conhecimentos (currículo tradicional por conteúdos) e competências (currículo por competências), definidos sob a forma de padrões típicos de aprendizagem a serem observados nos estudantes ao final de cada ano letivo (cf. MODER, 2015).

Mesmo não sendo um país federativo, a Colômbia tem larga tradição constitucional de autonomia curricular das escolas. Contudo, desde a Lei Geral de Educação, nº 115 de 1994, o país tem estabelecido parâmetros para orientar o desenvolvimento dos currículos escolares e os planos de estudos, em consonância com os objetivos traçados pelo Ministério da Educação para cada ciclo escolar. Desde então, a Colômbia vem imprimindo uma maior regulação da atividade curricular das escolas, fazendo frente à grande diversidade de modelos e orientações curriculares existentes. Com a chegada do governo conservador de Álvaro Uribe e o avanço do processo de incorporação da Colômbia à OCDE (defensora de um currículo comum para a nação), o

país adotou o programa de “Padrões Básicos de Competências”, com tendência para se converter em base curricular nacional em um futuro próximo (cf. MODER, 2015).

O Chile, que faz parte da OCDE, tem uma antiga tradição de Currículo Nacional (desde 1967), que passou por sucessivas atualizações ou reformulações (1981, 1995, 2006, 2009, 2012). No final de 2009, o Congresso promulgou a Lei Geral de Educação (LGE), que, entre outros pontos, estabeleceu diretrizes para uma nova estrutura curricular baseada nos “objetivos de aprendizagem”, de forma a enfatizar as competências que os estudantes deveriam desenvolver nas escolas em cada ano. Em 2012, tem início a implementação das “Novas Bases Curriculares” (NBC), totalmente alinhadas aos “Objetivos de Aprendizagem” estabelecido pela LGE e escrito na forma de competências, ou seja, enunciando o que estudantes precisam ser capazes de fazer a partir da mobilização de determinado conteúdo (MODER, 2015).

Com o fim do Apartheid, em meados da década de 1990, a África do Sul inicia o processo de organização de seu sistema educacional e de seu currículo. Em 1996, a Constituição sul-africana e a “Ata de Escolas da África do Sul” estabeleceram o marco legal e referencial do novo sistema educacional único e de sua proposição curricular. Em 1997, o documento “*Reformed National Curriculum of South Africa*” (RNCS) – “Currículo Nacional Reformado da África do Sul”, em português - traz os primeiros referenciais curriculares do pós-apartheid. Em 2002, a “Política do Currículo Nacional” buscou superar o excesso de conteúdo, a falta de foco nas habilidades básicas e o frágil sequenciamento das prescrições curriculares vigentes. Em 2011, o novo Currículo Nacional (conjunto de três documentos que compõe a “Nova Política Curricular Nacional”) avançou na proposição de uma educação secular, liberal e humanista, com reconhecimento da diversidade nacional (há mais de 13 línguas no país) e baseada em resultados. Dessa forma, a África do Sul vem desenvolvendo um currículo nacional mais orientado para “competências” do que para “conteúdos” (cf. MODER, 2015).

Além disso, nos cinco países analisados, as reformas curriculares ocorreram paralelamente à implantação de sistemas ou programas nacionais de avaliação externa da aprendizagem. Na opinião de Moder (2015, p. 68), “o foco curricular nos aprendizados, naturalmente, gera essa demanda de observação da qualidade do sistema”. A emergência dessas avaliações oficiais vem ampliando o espaço para uma concepção de currículo centrado em padrões de desempenho, ou seja, de currículos que trazem as competências desenhadas de uma forma que possam ser medidas por instrumentos de avaliação (MODER, 2015).

Nos EUA, país com forte tradição federativa (e currículos autônomos dos estados), a inexistência de um currículo nacional, levou a um movimento por referências curriculares nacionais para a educação básica. Entretanto, a temática recorrentemente desperta acaloradas disputas ideológicas na sociedade americana. Conforme relato da pesquisadora norte-americana Diane Ravitch (2011), em 1994, os EUA foram palco de grandes batalhas curriculares envolvendo o currículo de história. As propostas de referências da disciplina foram acusadas de esquerdismo por retratar a história americana como “uma história de opressão e fracassos”.

Infelizmente, os historiadores da Universidade da Califórnia, em Los Angeles, que supervisionaram a escrita das referências de história não anteciparam que suas concepções políticas e seu comprometimento a ensinar a história social através das lentes de raça, classe e gênero iriam encontrar resistência fora dos domínios acadêmicos. Eles insistiram que seus críticos eram conservadores de visão estreita que se opunham aos esforços das referências em abrir a história americana para uma diversidade de culturas. (RAVITCH, 2011, p. 32)

Mesmo tratando-se de referências curriculares voluntárias, ou seja, os estados da federação poderiam adotar ou não o currículo federal, e o medo dos conservadores em entregar o sistema educacional para os acadêmicos de esquerda acabou paralisando o avanço das referências na sociedade americana. Daí a dificuldade do estabelecimento de um parâmetro nacional com descrições concretas sobre o que os estudantes deveriam aprender e ser capazes de fazer (cf. RAVITCH, 2011).

Gradativamente, a pauta das referências nacionais perdeu espaço para as testagens federais e para as políticas de responsabilização, ainda de acordo com acadêmica norte-americana Diane Ravitch (2011, p. 32): “o que fora um movimento pelas referências agora estava sendo substituído pelo movimento pela responsabilização”, com primazia das testagens em relação ao currículo.

Os testes devem seguir o currículo. Eles deveriam ser baseados no currículo. Eles não deveriam substituí-lo ou precedê-lo. Os estudantes precisam de uma fundamentação coerente do conhecimento e de habilidades que cresçam mais fortes a cada ano. O conhecimento e as habilidades são ambos importantes, assim como é aprender a pensar, debater e questionar. Uma pessoa bem-educada tem uma mente esculpida, moldada pela leitura e pensamento sobre história, ciências, literatura, artes e política. A pessoa bem-educada aprendeu como explicar ideias e ouvir respeitosamente os outros. (RAVITCH, 2011, p. 32)

Em janeiro de 2002, a gestão do presidente George W. Bush colocou os testes padronizados em larga escala e as políticas de responsabilização das escolas e dos professores no centro das preocupações da política educacional do país, por meio da lei federal “Nenhuma Criança Fica para Trás” – NCLB (*No Child Left Behind*, em inglês), sem qualquer referência ao que os estudantes deveriam aprender em todo país, delegando essa incumbência aos estados federado. Para Ravitch, o NCLB “mudou a natureza das escolas públicas pelo país, tornando os escores de testes padronizados a principal forma de medir a qualidade escolar” (RAVITCH, 2011, p. 31), assim, os testes federais e as apostilas preparatória foram transformados em “uma espécie pobre de referência nacional” (RAVITCH, 2011, p. 36).

Em meados de 2009, os padrões curriculares para a educação básica norte-americana, originalmente intitulado *Common Core State Standards* (CCSS)³⁷, começaram a ser elaborados por especialistas e aprimorados por meio de consultas públicas realizadas com os professores ao longo de um ano. Referenciado nos currículos de países com bom resultado nas avaliações internacionais, o *Common Core* define de modo claro o que a sociedade espera que os alunos aprendam em cada etapa da escolarização. “Devem, portanto, orientar as decisões de formuladores de políticas e educadores sobre que professores contratar, que livros didáticos adotar, e que testes aplicar para garantir que todos os alunos tenham a oportunidade de alcançar os padrões” (PLANK, 2016, p. 1).

Para minimizar controvérsias, os CCSS definem padrões em apenas duas disciplinas: Linguagem e Matemática. Além disso, a partir de 2010, os estados poderiam adotar ou não os CCSS. O governo federal dos EUA alinhou as avaliações federais aos CCSS apenas em 2014, ou seja, quatro anos depois que os padrões foram adotados pela maioria dos estados, dando tempo para que os sistemas estaduais pudessem absorver os novos padrões. Todas essas decisões tentaram prevenir os embates curriculares dos anos 1990, a exemplo do que aconteceu com os referenciais nacionais para a disciplina de História. Entretanto, conforme salienta PLANK (2016), essas precauções não puderam evitar a irrupção de novas controvérsias:

³⁷ O *Common Core State Standards* (“Base Nacional Comum Curricular”, traduzindo para um equivalente em português), foi proposto pela Associação Nacional de Governadores e o Conselho de Chefes de Estado Oficiais de Escolas, num esforço de alinhamento curricular com as expectativas de faculdades, programas de treinamento de trabalhadores e empregadores. Além disso, os novos padrões visam favorecer: 1) Desenvolvimento de livros didáticos, mídias digitais e outros materiais de ensino; 2) Desenvolvimento de sistemas comuns de avaliação que substituam os testes estaduais existentes; 3) Desenvolvimento de ferramentas para apoiar o trabalho de educadores e escolas a fim de garantir que todos os alunos sejam capazes de aprender. Mais informações em: www.corestandards.org/

Estas estratégias foram inicialmente bem-sucedidas, e 45 estados (mais o Distrito de Columbia) adotaram rapidamente os CCSS. Mais recentemente, entretanto, os CCSS foram atacados tanto pela direita quanto pela esquerda por diversas razões, e vários estados reverteram a sua decisão de adoção e proclamaram a sua intenção de desenvolver padrões próprios. O que é notável nestes ataques, no entanto, é que os críticos do “Common Core” têm se concentrado quase que exclusivamente no que os CCSS representam (um controle federal, uma fonte de lucros para a indústria de avaliações, um ataque à autonomia dos professores, um “ObamaCore” – fazendo um trocadilho com o ObamaCare) e não na qualidade dos próprios padrões. Os estados que abandonaram formalmente os CCSS rapidamente adotaram padrões “locais” que são praticamente idênticos aos CCSS em todos os aspectos relevantes. (PLANK, 2016, p. 2)

Em 2010, assim que o estado de Nova Iorque adotou os CCSS não demorou para alinhar suas avaliações estaduais a esses novos padrões, antes mesmo dos professores estarem familiarizados com o novo currículo, isto é, antes que pudessem adaptar seu ensino às novas expectativas de aprendizagem das matrizes de referência (recém-atualizadas) dos testes externos estaduais. Como não houve mudanças no sistema estadual de *accountability*, os alunos seriam avaliados por tópicos curriculares que não haviam aprendido e os professores responsabilizados por assuntos que não haviam ensinado. Essa situação levou a grandes contestações por parte dos pais, professores e de opinião pública, provocando o recuo da adoção do *Common Core* no estado de Nova Iorque, que voltou a elaborar seus próprios padrões.

Os resultados foram desastrosos para os CCSS. As notas nas novas avaliações foram inferiores às notas nas avaliações anteriores, e os professores e pais ficaram compreensivelmente furiosos, acreditando que eles e seus alunos estavam sendo injustamente punidos por erros do estado. Os sindicatos de professores de Nova Iorque apelaram ao governador para reverter a adoção dos CCSS e incitaram os pais a demonstrar que preferiam não submeter os seus filhos às novas avaliações, não lhes permitindo que participassem delas. (PLANK, 2016, p. 6)

Na avaliação de Plank (2016), o colapso do CCSS em Nova Iorque deve-se não à qualidade dos padrões, mas por problemas no planejamento de sua execução. No estado da Califórnia, a implementação do CCSS tem sido mais cuidadosa e pactuada com os líderes políticos e os sindicatos de professores. Em outras palavras, foram dados aos professores tempo, treinamento em serviço e materiais instrucionais para se familiarizarem com o novo currículo, com investimentos que chegaram a quatro bilhões de dólares. Para tanto, o estado suspendeu por três anos seu sistema *accountability*

(responsabilização), não aplicando avaliações com consequências desde o ano acadêmico 2012-2013. Dessa forma, com apoio da maioria dos professores e dos pais, a Califórnia tem evitado os conflitos que levaram ao fracasso dos CCSS em Nova Iorque (PLANK, 2016).

Na opinião de Plank (2016), o *Common Core* representa um grande avanço curricular nos EUA, ao enunciar o que os alunos devem saber e serem capazes de fazer de modo claro, coerente e rigoroso, reduzindo, assim, a gigantesca diferenciação curricular entre os estados norte-americanos e favorecendo a igualdade de oportunidades e equidade do sistema escolar norte-americano.

No Brasil, as reformas curriculares de ensino básico ganham força na segunda metade da década de 1990, com tendência de maior centralização e controle do Estado sobre o currículo oficial, sem excluir a incorporação pontual de demandas curriculares de segmentos historicamente marginalizados, a exemplo das iniciativas que buscaram contemplar a diversidade étnico-racial na escola (cf. BARRETO, 2006).

Depois de décadas de tradição federativa na elaboração de orientações curriculares, com estados e municípios produzindo propostas curriculares para suas redes e escolas, o governo federal, ancorado na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, assumiu a incumbência de elaborar referenciais curriculares nacionais (e não apenas diretrizes gerais) para as diferentes disciplinas/áreas de conhecimento, de todas as etapas da educação básica - Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio (cf. BARRETO, 2006).

A partir de 1997, foram disseminados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o Ensino Fundamental, com orientações/recomendações que serviram como referenciais para a formulação ou revisão de propostas curriculares nos municípios e Estados, avançando, então, na definição oficial do que os professores deveriam ensinar. Em 1998, o MEC lançou os Referenciais Curriculares para a Educação Infantil. Já os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM) foram publicados em 2000.

Os parâmetros nacionais, ou referenciais curriculares básicos, ainda que oficiais, não se revestem de um caráter de obrigatoriedade. Os sistemas estaduais e municipais de ensino, e mesmo as escolas, possuem considerável margem de autonomia para tomá-los em conta e redefini-los, tendo em vista as suas próprias orientações curriculares. Daí o caráter aberto e flexível das orientações nacionais. (BARRETO, 2006, p. 3)

Os PCNs propõem que o ensino fundamental seja organizado em ciclos, evitando a fragmentação do percurso escolar seriado e o problema da repetência ano a ano. Os conteúdos de caráter disciplinar aparecem organizados como áreas, supondo maior permeabilidade entre os conhecimentos e a possibilidade de articulação com os temas transversais. Elemento novo na política curricular, os temas transversais elencaram “questões candentes da vida social na escola, de forma a extrapolar o enfoque restrito a uma única área em favor de abordagens que melhor deem conta da sua complexidade” (BARRETO, 2006, p. 6).

Sob influência do currículo do ensino básico espanhol e da pedagogia de César Coll³⁸, os Parâmetros enunciam os objetivos do Ensino Fundamental em termos de capacidades de natureza cognitiva e socioafetiva, visando uma formação abrangente. “A noção de conteúdo curricular se amplia para além de fatos e conceitos, passando a dar ênfase à aprendizagem de procedimentos, atitudes e valores” (BARRETO, 2006, p. 7). Na condição de texto híbrido que ambiciona amplos consensos, os PCNs incorporam (e recontextualizam) conceitos/abordagens de perspectivas pedagógicas concorrentes - escola-novista, histórico-crítica, pós-moderna e paradigma das competências, por exemplo. Neste afã de ampliar o consenso e diluir conflitos, o documento também traz vestígios de embates internos das áreas específicas de conhecimento (cf. BARRETO, 2006; LOPES; MACEDO, 2002).

Os PCNs não eram obrigatórios, mas foram amplamente adotados pelos sistemas e escolas. Houve inclusive uma tendência de retração das orientações curriculares específicas dos currículos subnacionais, que acabaram cedendo espaço aos PCNs, em função de fatores como: 1) o excessivo detalhamento das prescrições federais em relação ao que e como ensinar; 2) a influência dos livros didáticos adotados pelas redes, uma vez que são avaliados por comissões de especialistas em função dos PCNs; 3) a implementação de programas de formação continuada referenciados nos Parâmetros; 4) a adequação das matrizes curriculares de avaliação do Saeb (e de matrizes estaduais de avaliação) aos novos Parâmetros (cf. BARRETO, 2006; 1998).

Essa “geração” de referenciais federais da segunda metade dos anos 1990 procurou, por um lado, dar resposta ao princípio da formação básica comum consolidado pela LDB 9394/1996, e, por outro, dar início a transição de um paradigma curricular centrado em conhecimentos para um paradigma curricular centrado em

³⁸ O pesquisador espanhol César Coll foi contratado como consultor pelo governo brasileiro no processo de construção dos PCNs.

competências (cf. CASTRO, 2000; MELLO, 2014). Contudo, nas décadas posteriores, os Parâmetros seriam considerados um passo importante, mas insuficiente da reforma curricular brasileira.

Os PCNs não foram destinados a orientar a elaboração dos currículos distrital, estaduais e municipais. Para esse propósito são detalhados demais, assumem orientações metodológicas definidas, o que dificultaria considerá-los uma norma nacional única e, principalmente, obrigatória. Por outro lado, são genéricos ou insuficientemente detalhados para serem considerados currículos prontos a entrar em ação nas escolas e salas de aula dos sistemas de ensino público. É necessário avaliar os PCNs pelo que eles realmente são: um trabalho pedagógico de boa qualidade, a meio caminho entre uma base comum - que só agora é entendida com mais clareza - e um currículo pleno, pronto para orientar a prática do ensino. Nesses termos os PCNs ainda são usados e continuarão sendo uma contribuição relevante para a pedagogia brasileira. (MELLO, 2014, p. 11)

Em 2008, o Ministério da Educação elaborou o Programa “Currículo em Movimento”, com a finalidade de revisar os currículos da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Entre 2009 e 2012, o Conselho Nacional de Educação (CNE) elaborou, revisou ou atualizou as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), que são normas e orientações gerais obrigatórias para a Educação Básica, com definições de princípios, fundamentos e procedimentos para orientar a atividade curricular e pedagógica das redes e escolas. Foram elaboradas (revisadas ou atualizadas) diretrizes gerais para a Educação Básica e diretrizes curriculares próprias para cada uma de suas etapas (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e modalidades (educação especial, educação indígena, educação quilombola, entre outras)³⁹.

Em 2013, na apresentação do documento publicado pelo MEC reunindo as diretrizes, o Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, justificou a necessidade das novas Diretrizes Curriculares Nacionais em razão das mudanças ocorridas na educação básica brasileira, tais como: o Ensino Fundamental de nove anos (Lei 11.274/2006) e a obrigatoriedade do ensino gratuito dos quatro aos 17 anos de idade, entre outras (cf. BRASIL, 2013d). Contudo, outras razões também contribuíram para essa nova geração de normativas curriculares no Brasil: a) as alterações sofridas pela LDB nº 93.94/1996; b) a instituição do Ciclo de Alfabetização no Ensino Fundamental de 9 anos e de processos de avaliação por meio da “Provinha Brasil”; c) necessidade de novos marcos

³⁹ A Lei 9131/1995 atribuiu ao CNE a missão de fixar diretrizes curriculares para toda a educação básica (cf. BRASIL, 1995a).

para o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); d) o processo de construção do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020; entre outras (cf. BRASIL, 2003).

Dentre as novas diretrizes produzidas pelo Conselho Nacional de Educação (2009-2012), destacam-se: Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (2010); Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009); Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos (2010); Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (2012); Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais (2010); Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena (2012); Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola (2012); Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental (2012); e outras (cf. BRASIL, 2013d).

Nesse contexto, o artigo 49 das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental de Nove Anos coloca para o Ministério da Educação (em colaboração com estados e municípios) a tarefa de encaminhar ao Conselho Nacional de Educação uma “proposta de expectativas de aprendizagem dos conhecimentos escolares que devem ser atingidos pelos alunos em diferentes estágios do Ensino Fundamental” (cf. BRASIL, 2013d, p. 142). Em 2012, as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio reforçaram igualmente a necessidade de complementação com as expectativas de aprendizagem.

A partir de 2010, o Ministério da Educação (MEC) iniciou a formulação dos objetivos e expectativas de aprendizagem (rebatizadas como “direitos de aprendizagem”) para o Ensino Fundamental, começando pelo “Ciclo de Alfabetização” (1º ao 3º ano), por meio do documento, publicado em 2012 (cf. BRASIL, 2012a).

A reflexão em curso, no âmbito do Ministério da Educação, a partir dos resultados das avaliações em larga escala – Provinha Brasil, Prova Brasil, ENEM e SAEB – e da elaboração do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e em vista das demandas dos professores para uma maior clareza e precisão sobre o para que ensinar, o que ensinar, como ensinar e quando ensinar, tem levado os dirigentes do Ministério a elaborar e produzir documentos que explicitem os Direitos e Objetivos de Aprendizagem e Desenvolvimento dos estudantes (BRASIL, 2012a, p. 14-15)

De forma complementar às DCNs e igualmente obrigatórios, os direitos de aprendizagem estavam sendo elaborados para todos ciclos da educação básica e não para cada ano. Para o governo, as diretrizes já constituíam uma base comum suficiente,

faltando apenas complementar com as definições por áreas de conhecimento e por ciclo/nível da educação básica. Dessa maneira, se fortaleceria a atribuição formal da União, por meio do CNE, na fixação das diretrizes, das competências e dos conteúdos comuns (expectativas ou direitos de aprendizagem), sempre reforçando que não se tratava de um currículo nacional ou currículo mínimo, deixando para a escola a tarefa de fixação de um programa anual de ensino a partir da realidade do seu entorno (cf. CALLEGARI, 2016).

Em 2012, no Ciclo de Debates – 25 anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, promovido pela Fundação Carlos Chagas, a polêmica do currículo comum foi uma das discussões proeminentes, com pronunciamentos favoráveis e contrários. Para Ruben Klein (2013a, p. 106), o currículo “precisa ser organizado para cada etapa da escolaridade (série ou ano), para que a sociedade possa saber o que as crianças e jovens devem aprender em cada série e possa cobrar essa aprendizagem”. Na sistematização desses debates, Bauer (2013) relata que

Em resposta a essas colocações, alguns dos presentes questionaram se seria possível, em um país desigual como o Brasil, estabelecer padrões de aprendizagem e referência curricular que fossem comuns a todos os estados e que, ao mesmo tempo, respeitassem os tempos de aprendizagem de cada aluno. (BAUER, 2013, p. 186)

Entre 2012 e 2014, os debates sobre currículo se intensificaram no país. Para Guiomar Namó de Mello (2014), uma base nacional comum não se confunde com um currículo nacional único, já que se trata de uma “formação básica comum, para os currículos, no plural, [...] que terá de ser observada em cada um dos currículos por Estados, Distrito Federal e Municípios” (MELLO, 2014, p. 10), ressaltando que cada sistema de ensino e unidade escolar complementar a base nacional com uma parte diversificada, adequada à realidade local.

Parte dos especialistas consideraram as novas DCNs demasiado genéricas para servirem como orientações para os currículos subnacionais e para o trabalho pedagógico das escolas. “O CNE trabalhou, como ainda o faz, na fixação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) que são valores e princípios, e não orientações para elaborar currículos específicos” (MELLO, 2014, p. 11). “No entanto, não foi com essa visão de completar ou corrigir o já feito que o CNE se empenhou em produzir novas diretrizes mas, sim, de substituir um discurso pedagógico doutrinário, por outro. Em resumo, mais diretrizes e menos base nacional comum”. (MELLO, 2014, p. 14)

A lentidão na definição das expectativas/direitos de aprendizagem para a educação básica foi atribuída a certos “tabus” das correntes progressistas da educação, que rejeitam, por exemplo, “qualquer proposta pedagógica curricular estruturada, entendida como ofensiva à competência do professor” (MELLO, 2014, p. 12). Criticaram também os malabarismos semânticos para evitar o termo *competências* (associado à lógica do mercado, para os críticos): “atualmente os termos mais cotados nas hostes pedagógicas são *expectativas de aprendizagem* para alguns ou, para quem quiser parecer ainda mais correto politicamente, a expressão *direitos de aprendizagem*”, ironizou Mello (2014, p. 12).

Em 2003, articulou-se no país o “Movimento Pela Base Nacional Comum”⁴⁰, que reuniu instituições (institutos, fundações, empresas e organizações científicas) e personalidades (acadêmicos, gestores, parlamentares e educadores) que atuam na área de educação:

a) dentre as instituições, destacam-se: Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Todos Pela Educação (TPE); Itaú BBA; Instituto Unibanco; Instituto Natura; Instituto Ayrton Senna; Fundação Roberto Marinho; Fundação Lemann; Abave;

b) dentre as personalidades, aparecem nomes como: Alex Canziani, da Frente Parlamentar em Defesa da Educação; Claudia Costin, da Fundação Getúlio Vargas (FGV); Guiomar Namó de Mello, do Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE/SP); Maria Helena Guimarães de Castro, do MEC; Maria Inês Fini, do INEP; Paula Louzano, consultora da Fundação Lemann e pesquisador visitante da Universidade Stanford; Ricardo Paes de Barros, do Insper; Ruben Klein, da Fundação Cesgranrio; Vera Cabral, da Abrelivros; entre outros (cf. ANTUNES, 2017; BATISTA; LUGLI; RIBEIRO, 2015).

Um dos principais interlocutores da sociedade junto ao MEC desde a sua criação, os atores organizados no Movimento pela Base defenderam que os documentos curriculares nacionais produzidos até então não passaram de diretrizes genéricas impróprias para orientar a produção de currículos plenos nos estados e municípios. Como parte de sua estratégia de *advocacy*⁴¹, o Movimento promoveu debates, estudos e

⁴⁰ Mais informações em: <http://movimentopelabase.org.br>

⁴¹ *Advocacy* refere-se a práticas políticas de grupos de pressão para a promoção de uma causa de interesse público, mobilizando estratégias (de produção de informação e de evidências, por exemplo) para influenciar a opinião pública e os tomadores de decisão em favor de uma determinada causa, política pública ou deliberação (cf. BRÉLAZ, 2007).

pesquisas, principalmente sobre “casos de sucesso” na fixação de normas curriculares em outros países, a exemplo do Common Core, nos Estados Unidos (cf. ANTUNES, 2017).

Em 2014, o Movimento pela Base alcança uma primeira grande vitória na consecução de seu objetivo. Com a aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014), a criação de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) converteu-se em estratégia para cumprir metas (metas 2, 3 e 7) educacionais estabelecidas para o decênio (UNESCO-IBE, 2016; MELLO, 2014; BATISTA; LUGLI; RIBEIRO, 2015). A estratégia 2.2 do Plano, por exemplo, destaca a necessidade de pactuar entre os entes da federação “a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental” (cf. BRASIL, 2014).

Essa ideia, que vem se fortalecendo na educação e outros setores organizados - institutos e fundações, mídia, empresários, políticos entre outros - agora ganhou força de lei na medida em foi assumida pelo Plano Nacional de Educação (PNE). (MELLO, 2014, p. 14)

No Manifesto lançado em 2015, o Movimento pela BNCC retoma os fundamentos legais de sua “causa” no artigo 210 da Constituição Federal (que faz referência a “conteúdos mínimos” e “formação básica comum”) e no artigo 26 da LDB (que faz referência à “base nacional comum”), para endossar as reivindicações por “orientações claras, de altas expectativas” sobre o que os estudantes devem aprender “em cada etapa da sua escolarização básica”, para fazer frente às “grandes desigualdades educacionais existentes no Brasil” (cf. MOVIMENTO NACIONAL PELA BASE, 2015, p. 2).

A ausência desta base enseja também que as avaliações externas como a Prova Brasil assumam de fato um papel de prescrição da base curricular nacional, quando o contrário deveria ocorrer – a Prova Brasil deveria ser a forma de a sociedade verificar se os estudantes tiveram, de fato, seus direitos de aprendizagem garantidos. A ausência de uma linguagem curricular comum, em particular de orientações legais explícitas a respeito do que os alunos precisam aprender em cada fase da escola, também dificulta a produção e organização de materiais didáticos e a formação inicial e continuada de professores (MOVIMENTO NACIONAL PELA BASE, 2015, p. 2)

Na linha de um currículo centrado em competências, o Manifesto pela Base defende a integração dos conhecimentos com habilidade cognitivas, além do

desenvolvimento de habilidade não cognitivas: “responsabilidade, disciplina, abertura a novas experiências, capacidade de trabalhar em grupos, respeito às diferenças, capacidade de enfrentar e resolver problemas” (MOVIMENTO NACIONAL PELA BASE, 2015, p. 3). Contudo, ressalta que o detalhamento do “como ensinar” cabe à equipe de cada escola, já que uma “base” é tão somente uma parte do currículo das escolas, ainda que uma parte capaz de deixar com similaridades os currículos de todas as escolas “no que diz respeito às aprendizagens esperadas em cada fase escolar em âmbito nacional” (MOVIMENTO NACIONAL PELA BASE, 2015, p. 5).

A definição da referida base criará uma linguagem de expressão dos fatos pedagógicos que precisa ser também parte inegociável do currículo dos cursos de formação inicial e continuada dos professores de educação básica, da preparação de estratégias pedagógicas, de materiais de apoio ao ensino, da organização de atividades didáticas, livros e até da organização de sítios na Internet, onde o desenvolvimento de tecnologias de ensino possa ser compartilhado. Finalmente, da Base Nacional Comum emanará a matriz de especificação das avaliações nacionais. (MOVIMENTO NACIONAL PELA BASE, 2015, p. 5).

Em 16 de setembro de 2015, o MEC divulgou a primeira versão da BNCC (BRASIL, 2015) para consulta pública, na gestão do então Ministro da Educação, Renato Janine Ribeiro, no primeiro ano do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff. As contribuições que emergiram do debate público levaram a uma segunda versão da Base (BRASIL, 2016c), disponibilizada em 3 de maio de 2016, nos últimos dias do governo Dilma e da gestão de Aloizio Mercadante no Ministério da Educação, por conta da abertura do processo de afastamento da Presidente pelo Senado Federal. Em março de 2017, já no governo de Michel Temer (o impedimento da Presidente Dilma foi concluído em 31 de agosto de 2016), o MEC divulgou a 3ª versão da BNCC (BRASIL, 2017), que foi aprovada pelo CNE no dia 15 de dezembro e homologada pelo Ministro da Educação, José Mendonça Filho, em 20 de dezembro de 2017.

Em seu portal⁴², o Movimento pela Base vem defendendo a BNCC aprovada. Ao definir, de forma clara, o que os alunos precisam aprender em cada ano escolar, a BNCC pode ajudar de diversas formas: o planejamento das aulas fica mais claro e objetivo; os alunos vindos de outras escolas ou redes não chegarão com aprendizados diferentes; a troca de experiências de sucesso e o compartilhamento de dificuldades são potencializados. Na opinião do Movimento pela Base, a BNCC não tira a autonomia do

⁴² Conferir em <http://movimentopelabase.org.br>

professor (como vem afirmando seus críticos), uma vez que especifica “o que ensinar” e não “como ensinar”. Caberá aos currículos das redes, projetos pedagógicos das escolas, planos de aulas e práticas pedagógicas dos professores definir as maneiras de realização dos objetivos prescritos.

Luís Carlos Freitas (2017; 2018a; 2018b; 2018c; 2018d) tem defendido que a BNCC, tal como foi aprovada é, na prática, um currículo mínimo nacional, já que define áreas, conteúdos, competências/habilidades e o sequenciamento anual. Nesse sentido, a função da BNCC é de *padronização* da educação básica no país, com tendência de alinhamento da formação inicial, da formação continuada, dos materiais didáticos, do ensino e da avaliação, dos currículos subnacionais à BNCC. A autonomia da formulação curricular pelos Estados será limitada pelas *avaliações federais censitárias de larga escala*, que vão estabelecer as hierarquias de qualidade a partir da base. Com o golpe de 2016 e a entrega do MEC à coligação liberal-conservadora (que sustenta o governo de Michel Temer), as teses educacionais do empresariado ganharam espaço. Da mesma forma como Bill Gates financiou o *Common Core* americano, empresários com Jorge Paulo Lemann patrocinaram a coalizão de reformadores empresariais organizados no Movimento pela Base Nacional Comum, que se converteu no interlocutor central do MEC na viabilização da atual BNCC.

Segundo Antunes (2017), há rupturas da terceira versão (que foi aprovada e homologada) com as duas anteriores, com a introdução da noção de competência e a mudança de especialistas participantes. A Base facilita a mercantilização: centraliza, padroniza, torna previsível o sistema educacional e mensurável. As competências fundamentam as avaliações internacionais, como o PISA, da OCDE. Inclusive, há nítida influência da terminologia educacional utilizada pela OCDE no vocabulário do texto da BNCC: competências socioemocionais”, “estudantes resilientes”, “projeto de vida”, só para citar alguns exemplos. O autor (ANTUNES, 2017) salienta ainda que a nova base preza por um alinhamento com as diretrizes do PISA, afinal os países que se destacam nessa avaliação são classificados pela OCDE como lugares com “educação de qualidade”, o que possibilita a atração de investimento externo. Essa concepção de qualidade educacional como alinhada à produtividade do trabalho e à competitividade econômica veio suplantar os termos anteriores da discussão. Nesse sentido, as discussões que ocorriam no governo democraticamente eleito sobre a base comum tinham como preocupação “com a diversidade, as questões de gênero, etnia classe e experiências variadas” e “formação dos sujeitos para a construção de uma sociedade

menos desigual” (NEIRA, 2017, p. 2). Na terceira versão de abril de 2017, os “direitos de aprendizagem” são “substituídos por desenvolvimento de competências”, que é o enfoque das avaliações internacionais e das reformas curriculares da década de 1990. “Tal como aparecem nessa política curricular, as competências respondem a uma demanda por trabalhadores polivalentes em um mercado em constante transição” (NEIRA, 2017, p. 3).

É evidente que as consequências serão nefastas para todos aqueles que se virem obrigados a apropriar-se do documento atual. O que nos deixa aliviados é que, mantida a tradição, o risco é baixo, pois, segundo Mainardes (2006), no contexto da prática, felizmente o professor resiste, rejeita, dissimula e reescreve ao seu modo propostas oficiais. (NEIRA, 2017, p. 5).

Da perspectiva de Santos e Pereira (2016), a BNCC representa um avanço de um processo de reforma que busca padronizar os currículos da educação básica e ampliar o controle sobre o trabalho docente, para responder a uma demanda do campo empresarial, não apenas em relação à formação dos trabalhadores, mas também em relação ao incremento do mercado educacional. “Essa medida abre um grande campo de investimento e de interesse do setor privado ao se relacionar, entre outros, com a produção de material didático e com a oferta de cursos para a formação docente” (SANTOS; PEREIRA, 2016, p. 288).

Ao que tudo indica, diferentemente dos PCNs, que eram - formalmente - apenas referências (não obrigatórias, ainda que, por vezes, tangenciando um currículo pleno), a década de 2010 caracteriza-se pelo início de uma normatização curricular (fixação das diretrizes e a proposição de objetivos de aprendizagem pelo MEC/CNE) de natureza mandatória (obrigatória) e com maior detalhamento do que deve ser ensinado (base comum) em todas as escolas brasileiras. A normatização vem acompanhada de um maior alinhamento com as recomendações educacionais da OCDE e com o modelo curricular emergente de seus países-membro. A integração do sistema de avaliação com as novas prescrições curriculares dará novo impulso à reforma educacional em curso no Brasil, desde os anos 1990.

Uma reforma que estaria em curso implica em currículos bem desenhados e de fácil compreensão por diferentes públicos que associam às etapas da escolarização aos conhecimentos e às competências desejáveis, assim como aos parâmetros de desempenho. A avaliação, aliada a esse currículo, produzirá informação sobre as

realizações do alunado e os níveis de desempenho. (MELO, 2013b, p. 37)

2.4 Quase-mercado

Desde a década de 1980 e 1990, em diferentes países do mundo, começando pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, houve a tendência de ruptura com os sistemas únicos de educação pública, ou seja, aqueles providos, financiados, geridos exclusivamente pelo Estado, a partir de uma lógica própria ao setor público (e distinta do setor privado), referenciada no modelo de Estado “welfarista-weberiano”. Nesse sentido, diferentes reformas foram forjadas para garantir a participação do setor privado na prestação do serviço público ou para inserir os valores e procedimentos próprios do “mercado” nas políticas e instituições públicas da educação. A noção de “quase-mercado” surge para designar/significar a disseminação do pensamento/práticas do mundo empresarial da gestão das redes de ensino e escolas, bem como a emergência de formas organizacionais intermediárias entre o mercado puro e o sistema estatal tradicional, que são híbridos institucionais forjados em meio às parcerias público-privado (cf. WHITTY; POWER, 2002; AFONSO, 2009; SOUSA; OLIVEIRA, 2003; BAUER, 2008).

No caso, não se trata da privatização completa do serviço educacional, nem da formação de um mercado típico (com trocas monetárias e concorrência autorregulada entre agentes da oferta e da procura, por exemplo), mas de arranjos específicos marcados pela interpenetração entre elementos do setor público e do privado. Por um lado, permanece (e em parte, recrudescer) certa presença do Estado, na definição e avaliação dos objetivos, na regulação do sistema e na manutenção em maior ou menor grau do serviço, por meio de verbas públicas, equipamentos e até mesmo recursos materiais e humanos, na determinação da gratuidade ou do preço/taxa do serviço social. Por outro lado, há certa “mercantilização” da educação que se manifesta de diferentes formas: terceirização da gestão de escolas públicas; livre escolha familiar das escolas pública ou financiamento público dessa escolha em escolas privadas; competição entre escolas por alunos e recursos públicos vinculados às matrículas; autonomia de gestão financeira para as escolas estatais operarem como unidades de negócio (contratando, demitindo, etc.); parcerias público-privadas para apoio didático-pedagógico; entre outras formas (cf. WHITTY; POWER, 2002; AFONSO, 2009; SOUSA; OLIVEIRA, 2003; BAUER, 2008).

A falta de uma relação coerente do dinheiro convencional e a força da intervenção governamental distinguem os “quase-mercados” da idealizada visão do mercado ‘livre’, muito embora alguns mercados contemporâneos em qualquer campo (área comercial) são, de facto, livres da regulação do governo e muitos deles envolvem alguns elementos de subsídios explícitos ou encobertos. (WHITTY; POWER, 2002, p. 16)

Do ponto de vista ideológico, o quase-mercado é expressão da “crença de que mercado é o melhor árbitro do bem público” (AFONSO, 2009, p.91), de que o dinamismo, flexibilidade e valores (meritocracia, competição) do mercado agregam qualidade, eficácia e eficiência aos serviços prestados à população. Sendo assim, mesmo quando não há incorporação de qualquer agente estranho ao serviço estatal, os novos parâmetros da política educacional forçam os equipamentos públicos a atuarem como empresas e seus usuários, como clientes.

Não obstante, mesmo quando os “quase-mercados” são confinados aos investidores do setor público, é possível afirmar que alguns aspectos da mercantilização contribuem para a privatização, num sentido ideológico e não estritamente econômico. Isto inclui fomentar a crença de que a abordagem do setor privado é superior à que é tradicionalmente adoptada no setor público; forçar as instituições do setor público a operar mais como as do setor privado; e encorajar a tomada de decisão privada (individual/familiar) em detrimento do processo burocrático. Por outras palavras, a educação surge definida mais como um bem privado do que uma questão pública, transformando-se a tomada de decisão educativa numa questão de escolha do consumidor em vez de direitos dos cidadãos. (WHITTY; POWER, 2002, p. 17)

Muito defensores dos “quase-mercados” afirmam que “tais reformas irão trazer particulares benefícios para as famílias de comunidades desfavorecidas, que têm sido mal servidas por acordos convencionais” (WHITTY; POWER, 2002, p. 17), ao ampliarem a diversidade de oferta dos serviços educacionais, o profissionalismo da administração das escolas e as possibilidades de escolhas dos usuários. Contudo, os críticos apontam que essas reformas acabam aumentando a desigualdade entre escolas, ao formarem “ilhas” de excelência em um sistema escolar com dificuldades agravadas.

Na Inglaterra, depois da vitória do partido Conservador, nas eleições de 1979, os governos de Thatcher e Major promoveram a escolha escolar e a descentralização parcial do sistema educativo, com transferência de maiores responsabilidades para as escolas: autonomia para gerir seu orçamento, liberdade para atrair o maior número possível de estudantes - por força de financiamento público per capita. Com essas ações

“era esperado que as escolas se tornassem mais responsáveis para com os seus clientes e ambos se tornassem mais eficazes” (WHITTY; POWER, 2002, p. 18).

Nos EUA, devido ao forte federalismo, as políticas de quase-mercado foram iniciadas por administrações estaduais e distritais, materializando-se sobretudo na forma de *vouchers*, escolha escolar e escolas públicas administradas por concessão - a reforma escolar da cidade de Nova York, iniciada em 2002, é um caso emblemático desse protagonismo dos governos locais. A livre escolha das escolas pelas famílias ganhou apoio entre as forças progressistas ligadas aos “grupos étnicos minoritários” (WHITTY; POWER, 2002, p. 20), pela possibilidade de matrícula das crianças em boas escolas. O mesmo aconteceu com algumas *charter schools* (escolas autônomas ou administradas por concessão)⁴³, que passaram a ser controladas por organizações sem fins lucrativos ligadas a comunidades afrodescendentes. Entretanto, o que vem crescendo é o número de empresas com fins lucrativos assumindo as escolas *charter* em vários estados (WHITTY; POWER, 2002, p. 21), em contraste com o fechamento, esvaziamento e desprestígio de escolas públicas de bairros.

Em nível federal, também houve grande entusiasmo na “reinvenção do governo” a partir da lógica do mercado.

Tanto na administração Bush quanto na de Clinton foram defendidas reformas de mercado para o setor público, incluindo a desregulamentação e privatização. Bill Clinton e os Novos Democratas foram entusiastas de uma “terceira via” entre as políticas ortodoxas da esquerda e da direita. Pessoas em ambos os partidos citavam *Reinventing Government*, de David Osborne e Ted Gaebler, como um guia para diminuir burocracia e injetar empreendedorismo no governo. Meses após sua estreia, o presidente Clinton encarregou o vice-presidente Al Gore de projetar uma forma de “reinventar” a burocracia federal, e ele fez isso. Com a ajuda de David Osborne, Gore criou a Parceria Nacional para Reinventar o Governo, cujo propósito era adaptar as técnicas administrativas do setor privado para o setor público. Muitas de suas recomendações envolveram privatização, corte de funcionários, e a implementação de acordos de performance nos quais as organizações receberiam autonomia das regulamentações em troca de atingirem determinadas metas. (RAVITCH, 2011, p. 23-24)

As escolas públicas administradas por concessão também foram incentivadas por legislações e programas federais nos governos Bill Clinton (1993-2000), George W. Bush (2001-2008) e Barack Obama (2009-2017), principalmente por meio de acesso

⁴³ As escolas charter combinam financiamento público com gestão privada “desvencilhando-se de certas regras, estatutos e regulamentos das escolas públicas convencionais” (BAUER, 2008, p. 565).

dos estados a fundos públicos federais, desde que aderissem às políticas de avaliação, responsabilização e quase-mercado (cf. RAVITCH, 2011).

De acordo com Ravitch (2011), as escolas autônomas de melhor desempenho nos testes padronizados acabaram atraindo os estudantes mais motivados, além de receberem recursos financeiros adicionais de grandes fundações privadas, o que lhes permitiu oferecer turmas menores e maior tempo para atividades. Por sua vez, as escolas públicas convencionais concentraram os alunos com menor motivação acadêmica, o que provocou queda em seus escores nas testagens, contribuindo para a desvalorização da gestão pública e valorização da administração privada, principalmente pela mídia. Essas escolas públicas de gestão estatal que vem produzindo resultados piores nas avaliações oficiais podem ser fechadas ou reestruturadas como *charter schools*.

No Brasil, o uso de resultados de avaliações para a classificação de escolas e formações de rankings de excelência institucionais, bem como práticas de premiação ou bonificação em função de desempenho aferidos pelas avaliações externas e em larga escala, opera nos marcos de uma lógica que aposta na competição entre escolas e na motivação extrínseca dos profissionais como estratégia de indução de qualidade nos resultados escolares. A disseminação de uma cultura avaliativa de natureza competitiva e classificadora potencializa do ponto de vista ideológico o quase-mercado no sistema educacional.

De modo dominante, a lógica intrínseca às propostas avaliativas que vêm se realizando no país, particularmente a partir da década de 1990 e direcionadas aos diversos níveis de ensino, é a de atribuição de mérito com fins classificatórios. O que define de modo mais explícito as finalidades a que vem servindo a avaliação, para além dos delineamentos adotados, é o uso que se faz de seus resultados, qual seja, a produção de classificações que apoiam a hierarquização de unidades federadas, de instituições ou de alunos. (SOUSA; OLIVEIRA, 2003, p. 889).

Resultados das avaliações externas servem de pretexto para que muitos municípios brasileiros realizem parcerias público-privadas para aquisição de sistemas de ensino apostilado, na expectativa de melhorar as performances do seu ensino fundamental nas avaliações oficiais. Vale salientar que essa demanda é muito bem “explorada” pelo marketing comercial e de serviços desse segmento do mercado educacional originalmente brasileiro,

Historicamente ligado aos cursinhos e apostilas preparatórias para o vestibular desde a década de 1950, o segmento de mercado dos materiais apostilados, depois de avançar no mercado das escolas particulares (da educação infantil ao ensino médio), evoluiu para a comercialização de sistemas de ensino para prefeituras em todo o Brasil. Nesse sentido, passaram a oferecer metodologia de apostilas bimestrais ou semestrais, currículo programado, sequenciamento das aulas e um pacote de serviços pedagógicos que incidem no planejamento, avaliação, formação continuada, gestão e comunicação pública da rede de educação do município parceiro (cf. CÁRIA et al., 2011).

Principalmente depois do FUNDEF e do processo de municipalização do Ensino Fundamental no país, o avanço da parceria dos municípios com os sistemas privados de ensino apostilado, além de favorecer diretamente o mercado educacional, também estabelece um zona pedagógica para a ideologia/práticas de quase-mercado, ao trazer um agente privado para assumir dimensões estratégicas da prestação do serviço público educacional, reforçando a crença no setor privado como referência e solução para os problemas de eficiência e produtividade do setor público (cf. PERONI; ADRIÃO, 2008; ADRIÃO, 2010; CÁRIA et al., 2011).

Em Pernambuco, entre 2005 e 2007, os Centros de Ensino em Tempo Integral (Procentro) foram uma experiência pioneira do modelo de *charter school* no Brasil, desenvolvida em meio a uma parceria público-privada entre a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco e uma Organização Social (OS)⁴⁴, no caso, Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE).

Em 2016, a rede estadual de educação de Goiás passou a ter escolas públicas com gestão privada, (com o propósito de abranger 200 unidades escolares de um total com mais de mil escolas), particularmente nos anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio. O estado goiano conta com uma legislação própria que regula a contratação de OS para a prestação de serviços sociais, servindo como marco legal para a criação de escolas *charter* e outras formas de terceirização da gestão dos serviços públicos estaduais (cf. FREITAS, 2016).

De acordo com Whitty e Power (2002), tanto na Inglaterra como nos Estados Unidos, ressalvados os casos pedagogicamente positivos, a generalização das práticas

⁴⁴ Desde a aprovação da Lei 9637 em 1998, as Organizações Sociais (OS) são entidades de direito privado não lucrativas que podem firmar convênios para exercer atividades típicas do Estado (relacionadas à educação, ciência, tecnologia, meio ambiente e saúde) recebendo para isso repasse de recursos públicos em forma de valores orçamentários, material, bens imóveis e pessoal, desde que submetidas fiscalização e monitoramento do órgão público competente (DIAS; GUEDES, 2010).

de quase-mercado - especialmente pelo fomento da escolha escolar e da autonomia das escolas (autonomia de gestão financeira de escolas estatais; ou criação de escolas de administração por concessão) - implicaram aumento da segregação acadêmica, social e racial entre as escolas, reforçando as hierarquias institucionais já existentes. Em geral, as escolas com maior prestígio encontraram formas de evitar alunos com necessidades educativas especiais, crianças descendentes de imigrantes africanos e latinos, por exemplo, para concentrar alunos “mais aptos academicamente”, ou seja, aqueles em condições de melhorar os resultados da escola nos testes oficiais. Essa seletividade também orientou a escolha escolar das famílias em função de perfis raciais, sociais e dos indicadores acadêmicos das escolas. Em suma: de um modo global, a diversificação da oferta escolar e a livre escolha das famílias, salvo casos pontuais, não favoreceram os grupos desfavorecidos.

Por fim, ainda em estágio inicial no Brasil, as formas de quase-mercado e do mercado educacional propriamente dito corroboram para a mercantilização do serviço de educação prestado pelo Estado.

Ao mesmo tempo em que o capital e a lógica de mercado penetram em áreas em que até então sua presença era limitada, a educação passa a constituir um mercado em acentuada expansão, em escala mundial. Isso tem ensejado uma modificação nos objetivos gerais das políticas educacionais, tanto nos países centrais como nos países em desenvolvimento, em particular, no Brasil. Inclui-se todo o processo educacional na esfera do mercado e generalizam-se os procedimentos e valores típicos do capitalismo competitivo na gestão dos sistemas e das instituições educacionais. (SOUSA; OLIVEIRA, 2003, p. 874)

2.5 Culpabilização docente

E meio à crise da escola pública, agravada pelas repercussões dos estudos internacionais comparativos e dos rankings relativos aos resultados escolares, emerge um discurso de *culpabilização docente*, que condenou o mau uso da autonomia profissional dos professores e dos métodos pedagógicos utilizados pelas escolas (a pedagogia construtivista, por exemplo). Nos Estados Unidos, por exemplo, a educação e a escola passaram a ser vistas, a partir dos anos 1980, como responsáveis por problemas econômicos como a desaceleração da economia, a perda de competitividade da produção nacional e o desemprego. Curiosamente, quando a economia acelera, o setor

educacional também passou a ser culpabilizado por não fornecer a força de trabalho em quantidade e qualidade suficientes (cf. AFONSO, 2010).

Ao mesmo tempo em que transformou a escola pública e seus profissionais no “bode expiatório”, esse discurso desviou a atenção da opinião pública para as responsabilidades do Estado, dos órgãos de administração e de seus agentes, silenciando sobre os fatores contextuais (desigualdades socioeconômicas) e outros fatores escolares (condições de trabalho docente, por exemplo) relacionados à produção dos resultados escolares. O discurso da *culpabilização docente* preparou o terreno para as novas políticas de regulação do trabalho docente (avaliação externa, *accountability*, currículos oficiais, entre outras), ao mesmo tempo em que foi reforçado por essas mesmas políticas (cf. AFONSO, 2010).

Inseridos numa cultura de desempenho e de individualização da ação profissional, os professores são acusados publicamente de incompetência e de má formação, fazendo prevalecer representações sociais depreciativas da profissão (cf. NÓVOA, 1999, 2001). Em entrevista concedida ao programa “Salto para o futuro”, da TV Escola⁴⁵ (setembro de 2001), o educador português Antonio Nóvoa, abordou essa problemática ao responder a pergunta “o que é ser professor hoje?”:

Há hoje um excesso de missões dos professores, pede-se demais aos professores, pede-se demais às escolas. As escolas, talvez, resumindo numa frase: as escolas valem o que vale a sociedade. Não podemos imaginar escolas extraordinárias, espantosas, onde tudo funciona bem numa sociedade onde nada funciona. [...] Que cada vez que a sociedade tem menos capacidade para fazer certas coisas, mais sobem as exigências sobre a escola. E isto é um paradoxo absolutamente intolerável e tem criado para os professores uma situação insustentável do ponto de vista profissional, submetendo-os a uma crítica pública, submetendo-os a uma violência simbólica nos jornais, na sociedade, etc. o que é absolutamente intolerável (NÓVOA, 2001).

Como únicos ou principais culpados pelos resultados dos sistemas educativos, a estabilidade no emprego (que impedia a demissão de maus professores) e os sindicatos docentes (acusados de corporativismo) foram transformados em antagonistas pelos “reformadores” da educação (cf. FREITAS, 2012; AFONSO, 2009). Segundo Barreto e Leher (2003), Evangelista e Shiroma (2007), os organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) promoveram em seus documentos a desqualificação profissional e política dos professores, construindo uma imagem social negativa do professor:

⁴⁵ A TV Escola é um canal televisivo do Ministério da Educação destinada a professores, alunos e demais interessados em conteúdos educativos. Mais informações em: <https://tvescola.org.br>

despreparo didático-pedagógico, aversão à mudança, indisposição para o aprendizado, desmotivação, são exemplos de algumas imagens negativas utilizadas para minar qualquer apoio social ao movimento de professores, somando-se na condição de discurso autorizado e competente aos “lugares comuns” que há tempos depreciam a profissão docente:

nesse aspecto, o professor vem sendo atingido por todos os flancos: está na profissão porque não foi aceito em carreiras de maior prestígio; é incapaz para outras funções e a docência foi o que lhe restou; acomodou-se na carreira porque não há incentivos para desempenhos diferentes; não se preocupa com a qualidade do que faz porque seu salário é irrisório. (EVANGELISTA; SHIROMA, 2007, p. 537)

Dessa forma, numerosa, sindicalmente organizada e em geral articulada com político e partidos trabalhistas, a categoria de professores foi vista como oponente e não como interlocutora legítima, diferentemente de outros atores sociais (empresários, especialistas, terceiro setor) que foram tratados como sociedade civil organizada pelos líderes das reformas educacionais.

Enquanto variantes do discurso de *culpabilização docente*, tanto a desqualificação política como a desqualificação profissional corroboraram para a emergência de propostas de desqualificação econômica dos professores (redução do custo-professor), dentre as recomendações dos organismos internacionais:

são vários os documentos que insistem na redução do custo-professor, inclusive hierarquizando iniciativas e medidas que poderiam melhorar a qualidade do ensino na perspectiva das agências internacionais. O salário do professor é apontado como não tendo repercussão significativa na melhora da aprendizagem, portanto não precisaria ser priorizado nas reformas, pelo contrário, sua redução foi cogitada, embora tenha sido reconhecido que haveria forte resistência a medidas dessa natureza. A UNICEF, por exemplo, recomenda contratar professores baratos [...], supondo, talvez, que seja mais viável do que rebaixar os salários dos que já estão na ativa. Já o Banco Mundial [...] sugere oferecer gratificações por desempenho, introduzindo um sistema de salários diferentes segundo a produtividade de cada professor, produtividade essa baseada nos escores alcançados em termos de rendimento do alunado. (EVANGELISTA; SHIROMA, 2007, p. 538-539)

Nos Estados Unidos, de acordo com Ravitch (2011), os líderes da educação atribuíram a baixa performance dos estudantes aos professores não eficazes e passaram a ver nos sindicatos docentes um obstáculo para a substituição desses professores por

outros com capacidade para fazer os estudantes melhorarem seus escores nos testes padronizados. Não demoraram os ataques à estabilidade no emprego dos professores e aos sindicatos, bem como o fim dos planos de carreira (por tempo e titulação) para a instituição de pagamentos por mérito.

O novo pensamento – agora confortável para ambos os partidos – via o sistema de escolas públicas como obsoleto, porque ele é controlado pelo governo e carrega o fardo da burocracia. Escolas administradas pelo governo, dizia uma nova geração de reformadores, são ineficazes porque elas são um monopólio; portanto, elas não têm qualquer incentivo para se aprimorar, e elas servem aos interesses dos adultos que trabalham no sistema, não aos das crianças. Os democratas viam uma chance de reinventar o governo; os republicanos, uma chance de diminuir o poder dos sindicatos de professores, os quais, do ponto de vista deles, protegiam os empregos e pensões enquanto bloqueavam uma administração efetiva e inovadora. (RAVITCH, 2011, p. 24)

A distância de desempenho entre os alunos passou a ser explicada pela existência ou não de professores “efetivos” (entenda-se: que melhoram a performance de seus alunos nos testes) e não por problemas sociais e econômicos como a pobreza, o desemprego ou a herança histórica da segregação racial. As avaliações de valor agregado, uma técnica desenvolvida pelo estatístico William Sanders, da Universidade do Tennessee e consultor estatístico de indústrias apontaram o fator professor como o mais relevante na determinação “dos ganhos obtidos pelos estudantes”, quando comparados a outros fatores (RAVITCH, 2011, p. 202).

A avaliação do valor agregado é o produto da tecnologia; ela também é o produto de uma mente administrativa que acredita que todas as variáveis na educação de uma criança podem ser identificadas, capturadas, mensuradas e avaliadas com precisão. Os computadores tornam possível reunir escores anuais dos testes de milhares de estudantes e rapidamente analisar quais estudantes ganharam mais, quais não ganharam nada e quais perderam terreno nos testes padronizados. Sanders, o estatístico, logo tornou-se Sanders, o guru da mensuração educacional. Conforme a metodologia ganhava adeptos, as políticas de educação tornaram-se cada vez mais o domínio de estatísticos e economistas. Com suas ferramentas sofisticadas e suas capacidades de realizar análises longitudinais multivariadas, eles não precisavam entrar nas salas de aula, observar os professores ou revisar o trabalho do estudante para saber quais professores eram os melhores e quais eram os piores, quais eram efetivos e quais eram inefetivos. As discussões sobre o que ensinar e em que consistia uma educação de qualidade tornaram-se secundárias; essas questões eram polêmicas e subjetivas, não eram merecedoras da atenção dos analistas políticos amantes de dados. Usando modelos de valor agregado, os especialistas técnicos poderiam avaliar os professores e escolas sem considerar o currículo ou as verdadeiras experiências de seus estudantes. O que

mais importava para determinar a qualidade educacional não era o currículo ou o ensino, mas os dados. (RAVITCH, 2011, p. 203)

Hypolito (2015) destaca o trabalho da pesquisadora norte-americana Linda Darling-Hammond (2015 apud HIPOLITO, 2015), segundo a qual o trabalho individual do professor contribui com apenas uma pequena parcela na variação do desempenho dos estudantes, tipicamente estimada em menos de 10% (a influência dos professores na variabilidade de resultados dos testes é por volta de 1% a 14%, segundo a Associação Americana de Estatística – ASA). Esse dado torna tecnicamente equivocado avaliar e classificar professores de acordo com os resultados de testes de avaliação, podendo inclusive afetar a o incremento de qualidade (mensurada) desejado. Além do trabalho individual do professor, importa para melhorar os desempenhos dos alunos outros fatores escolares (tamanho das turmas, escolhas curriculares, tempo de ensino, disponibilidade de especialistas, tutores, livros, computadores, laboratórios científicos, e outros recursos); fatores domésticos (capacidade dos pais no auxílio aos trabalhos para casa, segurança com a alimentação e moradia, e apoio ou abuso físico e mental), fatores individuais (necessidades dos estudantes, saúde e assistência).

Com base nesses dados, o autor refuta o discurso dos reformadores da educação para “culpabilizar o professorado e sua formação pelo desempenho medíocre da educação brasileira, o que não está, ao contrário do que dizem, baseado em evidências” (HYPOLITO, 2015, p. 520). Ao contrário, defende que a *culpabilização docente*, além de equivocada, pode agravar os problemas do sistema escolar.

No início do texto utilizei-me de uma passagem de Linda Darling-Hammond para mostrar como a docência influencia pouco nos resultados dos testes e que perseguir esta lógica de humilhar e culpar os professores pelo mau desempenho do sistema escolar não só está errada, como pode ainda aprofundar as dificuldades existentes. Insisto nesta ideia porque vejo há muitas décadas que o alvo está equivocado, de nada adianta fragilizar a formação, empobrecer o currículo, investir mal e pouco na estrutura escolar, se o que é preciso é justiça curricular para efetivar uma educação pública de qualidade”. (HYPOLITO, 2015, p. 532)

No contexto latino-americano, segundo pesquisas de Dalila Oliveira (2004, 2007), o trabalho docente insere-se em um contexto de massificação da escolarização básica, de restrição de recursos públicos para educação, de precarização, flexibilização e reestruturação das relações de trabalho (contratos temporários, arrocho salarial, perdas

de garantias trabalhistas e previdenciárias) e de intensificação das atividades do magistério público, incluindo uma maior responsabilização pelos resultados escolares.

O que temos observado em nossas pesquisas é que os trabalhadores docentes se sentem obrigados a responder às novas exigências pedagógicas e administrativas, contudo expressam sensação de insegurança e desamparo tanto do ponto de vista objetivo – faltam-lhes condições de trabalho adequadas – quanto do ponto de vista subjetivo. (OLIVEIRA, D., 2004, p. 1.140)

Essa situação tem levado a um desgaste físico e emocional dos docentes no processo de trabalho, afetando sua qualidade de vida, saúde e motivação profissional (cf. DUARTE, 2006). Nesse cenário de degradação da escola e das condições do trabalho dos educadores, o discurso da *culpabilização docente* também conseguiu ampla disseminação social, pela ação governamental e midiática, como forma de explicar os baixos resultados aferidos pelas avaliações nacionais e internacionais.

Contudo, houve forte contestação das organizações sindicais dos professores. Nesse sentido, há o exemplo da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) do Brasil, que vem reagindo às representações construídas de *culpabilização* dos professores brasileiros, como bem sintetizou Roberto F. de Leão, presidente da CNTE (gestão 2008-2011), em entrevista concedida à pesquisadora Daywane Madalena Costa (2012, p. 50) em 2009:

descobriu-se que o vilão, o culpado dos resultados ruins das avaliações é o professor, ele é o grande monstro, ele é aquele cara que não dá aula, que não quer saber de nada, que só quer saber de enrolar, que só quer saber de se manifestar, fazer greves, falta muito, que não tem compromisso. Eu não tenho dúvida nenhuma de dizer que se a escola pública brasileira se sustenta é porque apesar das divergências que existem dentro da escola entre o professor, o diretor, o supervisor, o funcionário, eles fazem a educação, que é no seu dia a dia, que é o mais difícil de fazer, que é no dia a dia.

Reagindo ao discurso de culpabilização docente em seu país, a *Confederación del Trabajadores de la Educación de la República Argentina* (CTERRA), desenvolveu uma crítica aos resultados do *Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa* (SINEC) e “reinterpretou o ‘fracasso’ demonstrado nas provas como resultado das péssimas condições de trabalho e de vida do povo argentino” (COSTA, 2012, p. 50). A CTERRA e o Instituto de Investigações em Ciências da Educação da Universidade de Buenos Aires impulsionaram experiências de avaliação institucional participativa em escolas públicas argentinas, entre 1998 e 2000, acumulando para a formulação de uma

proposta de avaliação da educação básica distinta daquela implementada pelo governo do Presidente Carlos Menem (1989-1999) em 1993 (cf. COSTA, 2012).

Para Melo (2013), o associativismo docente, visto como obstáculo para a reforma da educação (que em parte é verdadeiro), também é peça chave para qualquer mudança possível na educação. Por isso, seria necessário ampliar a participação desses atores na formulação da política educacional, conciliando as necessidades educacionais mais gerais da sociedade com os interesses específicos dos trabalhadores em educação. No Brasil, em diferentes momentos, os governos dos Presidentes Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) obtiveram algum êxito nesse diálogo com o associativismo docente para a definição das políticas educacionais, das quais a construção do Plano Nacional de Educação (2014-2024), talvez tenha sido o maior exemplo.

Pelo visto, a narrativa da *culpabilização docente* se organiza em torno de um paradoxo aparente: “o professor como protagonista e antagonista dos problemas educacionais”. Nesse enunciado, o termo “professor” reúne uma ambiguidade: um *professor do agora* – real, estatal e sindicalizado (“vilão” da educação) - e um *professor do porvir* - ideal, hipotético, hipercompetente e multifuncional (“herói” da educação e da economia). Esse sujeito-professor assume uma missão atribuída por um destinador externo: os reformadores da educação (de mercado ou progressistas), que fixam os objetivos da jornada, ao mesmo tempo em que são os julgadores do desfecho dessa história: reconhecendo e recompensando o sujeito vitorioso; ou criticando e punindo, se for o caso. Em suas peripécias educativas, para saber-fazer e poder-fazer, esse sujeito-professor não poderá prescindir de informações/instrumentos especiais: no caso, currículo, materiais, treinamento, avaliação, incentivos e outros “objetos mágicos” - parafraseando Vladimir Propp (2006)⁴⁶. Ao anular por completo seu antagonista interior (o professor-obstáculo, tradicional, corporativista), esse professor-herói-renascido, custando menos e produzindo mais, poderá, enfim, livrar-se da “culpa” (outrora atribuída e internalizada) para regozijar-se com a merecida “estima” - de si e de outrem.

⁴⁶ Vladimir Propp (1895-1970) foi um estruturalista russo que pesquisou a narratologia dos contos maravilhosos – principalmente, dos “contos de magia” (ou “contos de fada”) da cultura popular da Rússia. Em sua obra, “Morfologia do conto maravilhoso”, Propp identifica 31 funções recorrentes na estrutura dessas narrativas, sendo cada uma delas um descritivo geral e virtual da atuação de um personagem. Na função “doador”, um certo personagem transmite um “objeto mágico” ao herói, sem o qual não poderá lograr êxito em sua jornada (cf. PROPP, 2006).

2.6 *Accountability*

A tradução do vocábulo *accountability*, ora como “prestação de contas” (menos frequente), ora como “responsabilização” (mais frequente), expressa, de certa forma, a polissemia do termo ou, mais precisamente, o gradiente de suas dimensões/finalidades. Na definição de Afonso (2010), *accountability* refere-se a políticas, sistemas, modelos, práticas que envolvem três dimensões: a) informação; b) justificação; c) imposição ou sanção. Essas três dimensões poderiam ser condensadas em dois níveis: *prestação de contas* (informação e justificação) e *responsabilização* (imposição/sanção).

A *prestação de contas* é o pilar que sustenta e condensa as duas primeiras:

o direito de pedir informação e de exigir justificações, sendo esperado, em qualquer caso, que haja da outra parte a obrigação ou o dever (regulamentado legalmente ou não) de atender ao que é solicitado. Informar e justificar constituem duas dimensões da prestação de contas, a qual pode, assim, ser definida, em sentido restrito, como obrigação ou dever de responder a indagações ou solicitações. (AFONSO, 2010, p. 149).

Nessa acepção, uma cultura de *accountability* coloca às instituições públicas a tarefa de prestar esclarecimentos a questões formuladas, atentando aos princípios da transparência e do direito à informação, sendo importante garantir, o tanto quanto for possível, a objetividade, a autenticidade, a fidedignidade das informações. A prestação de contas tem uma dimensão informativa e argumentativa (justificação, razões válidas, elaboração e publicação de relatórios), pressupondo “uma relação de diálogo crítico e a possibilidade de desenvolver um debate público aprofundado” (AFONSO, 2010, p. 150). Esse é o modelo que predomina no sistema educacional de Portugal, por exemplo, com a exigência de justificação dos processos e produtos das instituições escolares perante os órgãos de inspeção/avaliação.

Contudo, *accountability* “também contém uma dimensão impositiva, coativa ou sancionatória”, ou seja, ela também inclui um sentido de *responsabilização*, ou seja, a possibilidade de atribuir consequências a partir de critérios de avaliação, sanções positivas (reconhecimentos ou recompensas) ou negativas (descrédito ou punições), de forma a reforçar as práticas institucionais que levam a desempenhos considerados de qualidade e coibir o contrário (AFONSO, 2010, p. 151). Esse é o modelo que predomina nos Estados Unidos, com foco em responsabilização punitiva, em vários estados.

Nesse sentido, em termos prototípicos (ou ideais), a *responsabilização* só é possível quando antecedida por uma *avaliação* das informações/razões fornecidas pelo processo de *prestação de contas*: ou seja, a *avaliação* (produção de juízos de valor a partir de análise de informações, para subsidiar decisões, identificar soluções, melhorar práticas institucionais etc.)⁴⁷ e *accountability* são conceitos/processos distintos, mas interligados: Até podem existir políticas de avaliação não vinculadas a políticas de *accountability*, contudo dificilmente haverá, no plano formal e institucional, “um modelo de *accountability* que prescindia da avaliação” (AFONSO, 2010, p. 157).

Ou seja, a prestação de contas, como ato de justificação e explicação do que é feito, como é feito e por que é feito, implica que se desenvolva alguma forma ou processo de avaliação ou de autoavaliação. Numa sociedade democrática, para se poder prestar contas deve-se avaliar de forma fundamentada e o mais possível objetiva; e presta-se conta para procurar garantir a transparência e o direito à informação em relação à prossecução de políticas, orientações, processos e práticas. E se por alguma razão não for esperada nem for oportuna a assunção voluntária de eventuais responsabilidades pessoais, políticas ou institucionais, ou se, em decorrência da prestação de contas, houver lugar a prêmios ou sanções, ou outras formas de responsabilização de instituições, organizações ou pessoas, isso deve, ainda assim, ter em conta, consoante a especificidade dos casos, uma avaliação rigorosa e prudente sob o ponto de vista técnico-metodológico (tendo por referência não apenas critérios, objetivos e padrões previamente definidos, mas também processos amplamente participativos e formativos), e tendo em conta igualmente o enquadramento cultural, ético e jurídico que preveja procedimentos democráticos e salvaguarde direitos fundamentais. (AFONSO, 2010, p. 152-153)

Tomando como referência algumas tipologias de modelos de *accountability*, a partir dos trabalhos de Maurice Kogan (1986 apud AFONSO, 2010, p. 159), Darling-Harmmond (1989 apud AFONSO, 2010, p. 159), Debora Willis (1992 apud AFONSO, 2010, p. 159) e (Hoffer, 2000 apud AFONSO, 2010, p. 160), Afonso (2010) apresenta uma sistematização das tipologias propostas:

a) “*accountability* política” – refere-se ao controle que ocorre no processo eleitoral, quando os cidadãos ponderam o trabalho de seus representantes eleitos;

b) “*accountability* legal” – refere-se ao controle feito pelos tribunais no julgamento de violações a normas legais;

⁴⁷ Afonso (2010) apoia-se em estudo teórico sobre avaliação (definição e funções) desenvolvido por Domingos Fernandes (2007) especialmente na obra intitulada *Percursos e desafios da avaliação contemporânea: Lição síntese apresentada nas provas de agregação*.

c) “*accountability* burocrática” – refere-se ao controle da administração pública ou de controle burocrático-estatal em relação ao cumprimento das regras de funcionamento dos organismos públicos e baseada em relações de poder formais e hierárquicas;

d) “*accountability* profissional” - refere-se ao controle profissional, exercido pelos próprios profissionais de órgãos ou estruturas com certa autonomia delegada pelo governo;

e) “*accountability* de mercado” – refere-se controle feito pelos consumidores – mecanismos de mercado, parcerias entre setor público e setor privado – o governo cria condições que permitam aos cidadãos optar pelos serviços públicos de melhor qualidade.

f) “*accountability* formal” – quantificação de resultados de estudantes – mensurar e codificar padrões de resultados por meio de procedimentos estandardizados e prever determinadas consequências quando se atingem ou não esses resultados.

g) “*accountability* informal” – forma tradicional, resultados não mensurados, não há aferição de desempenho em relação a padrões estabelecidos.

Vários fatores histórico-contextuais podem ser mobilizados para explicar a adoção de políticas e programas de *accountability* – na área educacional - por governos de correntes político-ideológicas distintas (neoliberais, conservadores, “terceira via”, trabalhistas, socialdemocratas) em diferentes países do mundo. Dentre tantos, podemos citar: 1) a culpabilização da escola e dos professores pela baixa qualidade do ensino evidenciada pelas avaliações nacionais ou internacionais; 2) aumento da regulação e do controle do Estado sobre seus sistemas educativos; 3) demanda de controle social sobre o que ocorre nas instituições públicas e por liberdade de escolha educacional das famílias; 4) emergência de lógicas de racionalização e eficiência do gasto público educacional. Nos dias atuais, os profissionais da escola básica sofrem grandes pressões, “tendo de prestar contas, simultaneamente, a várias instâncias hierárquicas (do ministério aos diretores de escola), aos pares e supervisores, aos estudantes em muitos casos, bem como aos pais, comunidade educativa e sociedade em geral” (AFONSO, 2010, p. 155).

Aliás, a referência sistemática à *accountability* está na moda, valendo a pena perceber melhor as razões (convergentes e divergentes) pelas quais alguns dos seus mecanismos e modelos têm sido referenciados tanto por orientações neoliberais e neoconservadoras, quanto por orientação de matizes ideológicas distintas (da socialdemocracia, do

trabalhismo, da *terceira via*, entre outras). A este propósito, Gert Biesta refere que “a ideia de *accountability* pode ser relativamente imune à ideologia política”, como mostram, aliás, no caso da Inglaterra, tanto os governos do New Labour, como os governos do partido Conservador que lhe deram grande ênfase (BIESTA, 2004, p. 234). Como nós próprios temos questionado, esta relativa indiferença às diferenças político-ideológicas tem estado igualmente presente no que diz respeito às políticas de avaliação da última década (cf. AFONSO, 2001, 2007, 2008), muito embora estas políticas tenham tido conotações mais específicas quando as coligações neoliberais e neoconservadoras emergiram e fizeram da avaliação um dos instrumentos principais da *nova direita* (cf. AFONSO, 1999, 2009a). (AFONSO, 2010, p. 157-158)

Para o autor, um modelo democrático de *accountability* precisa ser referenciado em valores como transparência, direito à informação e participação cidadã, distanciando-se, ao mesmo tempo, de “perspectivas instrumentais, hierárquico-burocráticas, gestionárias ou de mero controle” (AFONSO, 2010, p. 157), mas, infelizmente, uma cultura democrática de *accountability* ainda é rara e frágil, predominando os discursos com lógicas competitivas.

A *accountability* educacional é objeto de controvérsia principalmente quando centrada em programas de responsabilização ancorados em resultados de proficiência dos alunos aferidos por avaliações externas e em larga escala: tendência que cresce em diferentes países do mundo, a exemplo dos Estados Unidos e do Brasil, principalmente em alguns estados e municípios.

Segundo Ravitch (2011), nos anos 1990, *responsabilização* tornou-se palavra-chave no discurso educacional de políticos e líderes empresariais nos Estados Unidos. Tanto nos períodos da administração Clinton quanto nos da administração Bush, governadores (democratas ou republicanos), gestores públicos, executivos corporativos estavam a favor da mensuração dos resultados do sistema escolar e da responsabilização das escolas e seus profissionais pelos resultados alcançados nos testes padronizados. “Os governadores queriam escolas melhores para atrair novas indústrias para o seu Estado, e os líderes empresariais reclamavam que o país estava perdendo competitividade na economia global”. (RAVITCH, 2011, p. 171).

Em 2001, com a aprovação da Lei “*No Child Left Behind*” - NCLB (“Nenhuma criança fica para trás”, em português), com apoio bipartidário no Congresso dos EUA, houve um incremento da associação entre avaliações padronizadas e políticas de responsabilização. Ademais, houve o estabelecimento de condições para que as escolas nos estados e distritos recebessem financiamento federal. Conforme relato de Ravitch

(2011), o NCLB, uma lei com mais de mil páginas, disseminou oficialmente o “testar” e “punir” no sistema escolar norte-americano, instituindo a obrigatoriedade da avaliação nacional – Avaliação Nacional de Progresso Educacional (*National Assessment of Educational Progress - NAEP*, em inglês) - e a fixação de metas irrealistas de proficiência em habilidades básicas para todos os estudantes num prazo curto de tempo (até 2014), com riscos de escolas serem fechadas ou privatizadas, de professores e diretores serem demitidos. “Tudo porque elas não foram capazes de atingir o impossível” (RAVITCH, 2011, p. 124).

O NCLB abriu uma nova era de testagem e responsabilização nas escolas públicas do EUA. Os educadores e pais que objetaram à nova ênfase em testagem estavam ultrajados. Eles fizeram campanha contra os testes, iniciaram processos judiciais, protestaram, tudo sem resultado. Os políticos desprezavam-nos como fanáticos antitestest, e os tribunais rejeitaram seus processos. As forças antitestest se lançaram contra o problema errado. A testagem não era o problema. Os testes podem ser planejados e usados bem ou mal. O problema era o uso equivocado da testagem para propósitos de grandes consequências, a crença de que os testes poderiam identificar com certeza quais estudantes deveriam ser retidos, quais professores e diretores deveriam ser demitidos ou recompensados, e quais escolas deveriam ser fechadas – e a ideia de que essas mudanças iriam inevitavelmente produzir uma melhor educação. (RAVITCH, 2011, p. 172)

Na era do NCLB, os “reformadores” (em geral, superintendentes não educadores, oriundos do setor privado) contaram com grande respaldo da mídia para fechar escolas com baixa performance: “suas bravatas renderam-lhes manchetes por ‘endurecer’ e derrubar escolas ruins” (RAVITCH, 2011, p. 188). A nova lei incentivou a responsabilização punitiva e alimentou a indústria da testagem. Na condição de engrenagem central na definição da reputação e do futuro de escolas, estudantes, professores e diretores, os testes passaram a despertar resistências na comunidade escolar.

Na verdade, os escores dos testes estavam sendo utilizados para além dos propósitos para os quais foram projetados. Como alertaram especialistas em avaliações em larga escala, não se pode mensurar a habilidade de um professor por meio de teste aplicado para mensurar a habilidade de seus alunos. Afinal, sequer o escore de um teste externo pode ser considerado uma medida exata dos conhecimentos e habilidades de um estudante. Imperfeitos e falíveis que são, os escores de um teste padronizado não devem ancorar grandes decisões ou consequências para as crianças, educadores e escolas, já

que pode acontecer “um erro de mensuração, um erro estatístico, uma variação aleatória” (RAVITCH, 2011, p. 189).

os resultados dos testes não refletem apenas o que acontece na escola, mas também as características dos testados, incluindo fatores tão elusivos como a motivação do estudante e o engajamento dos pais. Como existem tantas variáveis que não podem ser mensuradas, até mesmo tentativas de equiparar escolas pelo perfil demográfico de seu corpo estudantil não são suficientes para eliminar as variações aleatórias. (RAVITCH, 2011, p. 176)

Nos EUA, as “consequências fortes” atreladas aos escores dos testes padronizados têm levado diretores escolares a restringir a admissão ou a permanência de “estudantes de baixa performance” para não comprometer os resultados de suas escolas. Porém, a forma mais comum de burla, seria o treinamento para o teste, por artificializar performances descoladas de uma aquisição significativa de conhecimentos e habilidades dos alunos:

Dada a importância dos escores dos testes, não surpreende que os professores e administradores escolares tenham engendrado diversas maneiras de explorar lacunas do sistema de testagem: ou seja, truques e atalhos para atingir os resultados desejados, sem melhorar a educação. Quando o propósito da testagem é informativo e diagnóstico, não há motivo para os professores e diretores alterarem os resultados, exceto através de um ensino melhor. Mas quando o propósito é a responsabilização, então os professores e administradores entendem que existem consequências reais se os escores em suas salas de aula ou em sua escola não mudarem. Se os escores subirem, eles podem ganhar um belo bônus; se descerem, sua escola será estigmatizada, e eles podem perder seus empregos. A pressão intensa gerada pelas demandas da responsabilização leva muitos educadores e diretores a aumentar os escores de maneira que nada têm a ver com a aprendizagem. (RAVITCH, 2011, p. 176-177)

Sendo assim, as pressões da responsabilização acabam levando as escolas a se desviarem dos propósitos e objetivos da educação escolar, já que o fundamental passa a ser o mensurado pelas avaliações oficiais. No lugar de uma política de responsabilização positiva, voltada para ampliar o auxílio às escolas com escores mais baixos, disseminou-se na educação norte-americana uma onda de “responsabilização punitiva, em que escores baixos proporcionam um motivo para demitir a equipe e fechar a escola” (RAVITCH, 2011, p. 186).

De acordo com Brooke (2013), nos Estados Unidos, essa polêmica desencadeou uma revolta popular contra as testagens. O movimento questionador envolve pais, educadores, ativistas sociais, entidades educacionais e de direitos civis, membros de conselhos municipais e escolares, incluindo a Federação Americana de Professores (o segundo maior sindicato de professores). Dentre seus questionamentos está a centralidade do sistema de testagem na condução da reforma educacional, conforme pode ser observado em seu manifesto nacional ou então na cobertura que os meios de comunicação de massa fazem de suas ações e reivindicações.

No Brasil, alguns estados e municípios já associam seus sistemas próprios de avaliação a programas de responsabilização, os quais também podem fazer uso dos resultados da avaliação federal censitária e de indicadores como o IDEB. Nesses casos, para além da avaliação (valoração baseada em critérios e dados) propriamente dita das escolas, as informações produzidas pelos sistemas avaliativos alimentam com informações os programas regionais e locais de responsabilização, tais como: programas de premiações às escolas (Rio de Janeiro, Ceará, Minas Gerais); bônus aos professores (São Paulo, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Sobral/CE); distribuição de recursos tributários (ICMS) a municípios (inovação do Estado do Ceará) (cf. MELLO, 2013; BROOKE, 2008).

Principalmente por interferência nas carreiras e salários de servidores concursados, os sindicatos da educação confrontaram esses programas de responsabilização. Em São Paulo, por exemplo, o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) tem protagonizado forte oposição ao bônus. Além disso, há críticas advindas da comunidade acadêmica que, em 2012, foram debatidas no Conselho Nacional de Educação (CNE). As contribuições do Professor Luís Carlos Freitas (UNICAMP), por exemplo, desaconselhando o uso de avaliações de alto impacto (*high stakes*) com consequências fortes (incentivos monetários) para escolas e redes, bem como a utilização de resultados de testes de desempenho como base para remuneração variável (bônus) de professores. Da parte dos gestores responsáveis por esses programas, há um esforço em valorizar os impactos e minimizar eventuais efeitos colaterais. Contudo, para além da radicalização entre apoiadores e críticos, o debate carece de pesquisas para uma avaliação mais objetiva dessas políticas (cf. BROOKE, 2008, 2013).

2.7 Qualidade da educação

A *qualidade da educação* tem ocupado o centro do discurso dos líderes, intelectuais e instituições nacionais e internacionais que atuam na educação básica configurando como o principal problema educacional nas propostas, políticas públicas, reivindicações e posicionamentos de diferentes atores e organizações. Contudo, a qualidade da educação está longe de ser um consenso. Na verdade, dado o caráter histórico, polissêmico, multidimensional e ideológico do conceito, a “bandeira” da qualidade abriga divergências teóricas, programáticas e acaloradas controvérsias, principalmente quando associada à temática da avaliação da escola básica (GUSMÃO, 2013; DOURADO, 2009, ALAVARSE, 2013).

Outrossim, desde os anos 1980 em países centrais (como os Estados Unidos e a Inglaterra) e desde os anos 1990 em países latino-americanos, o discurso da qualidade passou a permear o discurso governamental e as justificativas das reformas educacionais, contribuindo “para uma aura de bondade dos discursos e das políticas que o mobilizam”, na expressão de Sá (2008, p. 427). Retomando as análises de Enguita (1997) e Gentili (1997), Sá (2008, p. 428) argumenta que o discurso da qualidade pode, por vezes, encobrir uma “nova retórica conservadora no campo educacional”, dando ao termo *qualidade* “um claro sentido mercantil”, tal como ocorre no campo econômico.

No Brasil, a preocupação com a qualidade da educação foi manifestada na Constituição Federal de 1988 (artigos 206 e 211), ao estabelecer a colaboração dos entes federados na “garantia de padrão de qualidade”: preceito reafirmado na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), como ressaltaram Nardi e Schneider (2012).

Ao longo da década de 1990, as políticas públicas educacionais responderam ao desafio da qualidade na educação básica principalmente por meio do sistema nacional de avaliação, ancorado em procedimentos de avaliação externa e em larga escala, na expectativa de mobilizar a sociedade para cobrar a qualidade escolar (cf. FREITAS, D., 2007). Segundo Klein (2013a), as avaliações chamaram a atenção para o problema da qualidade da educação no Brasil.

Até o início da década de 1990, as estatísticas educacionais referiam-se somente à movimentação e ao fluxo escolar, vigorando o diagnóstico errado de que o grande problema do ensino era a evasão. Como consequência, as políticas educacionais priorizavam a construção de escolas e políticas assistencialistas enquanto se responsabilizavam os pais por não manterem os filhos na escola.

Quase nada se falava sobre a qualidade do aprendizado. (KLEIN, 2013a, p. 97)

De acordo com Oliveira e Araújo (2005), a partir de 2000, além dos resultados do SAEB, a participação do Brasil no PISA tem contribuído para evidenciar problemas de qualidade de ensino no país e de sua importância para a efetivação do direito à educação.

Para além dos impactos dos resultados dos testes padronizados realizados no País, em dezembro de 2001 foi divulgada a desconcertante notícia de que os alunos brasileiros que participaram do PISA, promovido pela OCDE, ficaram em último lugar na avaliação que analisou, pela primeira vez, o desempenho de estudantes com 15 anos de 32 países. (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 14).

De acordo com Alavarse (2013, p. 141), no âmbito escolar, a qualidade “pode ser tomada relativamente ao processo – as atividades e seus insumos – ou, em outro extremo, ao produto – seus resultados”. A qualidade escolar manifesta-se no acesso, na permanência, no fluxo e na proficiência dos estudantes. Há elementos relativos ao universo escolar que manifestam a qualidade da educação e que podem ser mensurados, entre outros: a carga horária das disciplinas, a remuneração dos professores, a infraestrutura, as taxas de matrícula, as taxas de rendimento (aprovação, reprovação, abandono), as taxas de transição (promoção, repetência, evasão) e a proficiência dos alunos nas áreas de conhecimento. Sendo esse último o “tópico que as atuais políticas educacionais brasileiras têm concentrado suas formulações sobre a qualidade” (ALAVARSE, 2013, p. 143).

Desde 2007, com a criação do Ideb, a qualidade escolar foi definida privilegiando as taxas de aprovação e o desempenho na avaliação censitária federal, inclusive com o estabelecimento de metas de qualidade por meio desse índice (cf. NARDI; SCHNEIDER, 2012, p. 231). Em outras palavras, esses dois indicadores de resultado ou produto (fluxo e proficiência) foram privilegiados em relação a outros indicadores e dimensões da qualidade educacional, como, por exemplo, o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi)⁴⁸: um padrão mínimo de insumos elaborado por um conjunto

⁴⁸ Calculado a partir de vários elementos como custos de remuneração e formação de profissionais, materiais didáticos, estrutura do prédio e equipamentos, entre outros, “o CAQi determina quanto é preciso ser investido por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica para que o país comece a oferecer um ensino com o mínimo de qualidade” (AÇÃO EDUCATIVA, 2010 apud NARDI; SCHNEIDER, 2012, p. 232).

de especialistas, acadêmicos e organizações educacionais ligadas à Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁴⁹ (cf. NARDI; SCHNEIDER, 2012, p. 232)

Para Afonso (2010), a visão operativa de qualidade traduzida em indicadores de proficiência produzidos por instrumentos padronizados aplicados massivamente conduz a uma simplificação da riqueza e complexidade do processo educativo. Na mesma direção, Casassus (2013) salienta que os resultados das provas externas acabem sendo tomados como equivalentes da qualidade educacional.

Por ejemplo, un puntaje bajo en la prueba Pisa, es solo un bajo puntaje en la prueba Pisa. Esto es una verdad literal, es un dato. Pero al metaforizar ese puntaje, decimos que un puntaje es sinónimo de mala educación. Al decir esto le estamos agregando un valor al dato. Una escuela con bajo puntaje en las pruebas del sistema de medición en Chile, o en Brasil, equivale a decir que es una escuela que ofrece mala educación. Pero puede ser que esta escuela sea en realidad una gran escuela. Podríamos ver que es fuerte en la formación de valores, en desarrollo emocional, en socialización no violenta, en la generación de desarrollo cognitivo importante en poblaciones carenciadas, desarrollo de competencias sociales, deportivas, creatividad, compromiso con la comunidad, y muchas otras virtudes de este tipo. Sin embargo, si esa escuela tiene un bajo puntaje en la prueba, la metáfora nos indicará que esa es una mala escuela, aunque ello sea falso. Lo delicado es que muchas veces la verdad metafórica se impone sobre la verdad real e interfiere con nuestra capacidad de ver lo que ocurre. (CASASSUS, 2013, p. 31)

Dourado (2009) define a qualidade da educação a partir de suas dimensões intra e extraescolares. As dimensões extraescolares envolveriam dois níveis:

a) o espaço social – relativo à dimensão socioeconômica e cultural dos estudantes e de suas famílias, “bem como aos aspectos motivacionais que contribuem para a escolha e permanência dos estudantes no espaço escolar, assim como para o engajamento em um processo de ensino-aprendizagem exitoso” (DOURADO, 2009, p. 207);

b) as obrigações do Estado – em relação às políticas públicas de garantia dos direitos dos cidadãos no que diz respeito à igualdade de condições para o acesso, permanência e aprendizagem na escola, definindo e efetivando

⁴⁹ “A Campanha, surgida em 1999, foi impulsionada por organizações da sociedade civil que participariam da Cúpula Mundial de Educação, em Dakar, no ano de 2000. Atualmente, constitui uma rede que articula mais de 200 grupos e entidades distribuídas pelo país, incluindo movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários. Sua missão é atuar em favor da efetivação e ampliação dos direitos educacionais para que as pessoas tenham garantido seu direito à educação pública, gratuita e de qualidade” (NARDI; SCHNEIDER, 2012, p. 247)

diretrizes nacionais para os níveis, ciclos e modalidades de educação ou ensino; implementar sistema de avaliação voltado para subsidiar o processo de gestão educativa e para garantir a melhoria da aprendizagem; implementar programas suplementares, de acordo com as especificidades de cada estado e município, tais como: livro didático, merenda escolar, saúde do escolar, transporte escolar, recursos tecnológicos, segurança nas escolas. (DOURADO, 2009, p. 207-208)

Por sua vez, as dimensões intraescolares abrangeriam quatro planos:

a) o plano do sistema – referente à garantia de insumos e ambiente escolar adequados aos padrões de qualidade. Ou seja, dos equipamentos, espaços escolares (biblioteca, laboratórios de informática, brinquedoteca, etc.), número de alunos da escola, acessibilidade e atendimento educacional especializado, ambiente seguro, entre outros, possibilitados pela “definição de custo-aluno anual adequado que assegure condições de oferta de ensino de qualidade” (DOURADO, 2009, p. 208-209).

b) o plano de escola – relativo à gestão democrático-participativa, ao projeto pedagógico e à organização do trabalho escolar, tendo em vista a garantia da aprendizagem dos alunos. Aqui estão incluídos métodos de ensino e processos de avaliação voltados para a “solução dos problemas de aprendizagem e para o desenvolvimento da instituição escolar” (DOURADO, 2009, p. 209).

c) o plano do professor – relativo a questões de formação, profissionalização, seleção, condições de trabalho, remuneração, carreira, jornada de trabalho e qualidade da ação docente, além de outros aspectos relevantes para a motivação no trabalho e para a “atenção/atendimento aos alunos no ambiente escolar” (DOURADO, 2009, p. 210).

d) o plano do aluno – diz respeito ao acesso, permanência, desempenho escolar satisfatório dos estudantes e demais condições de aprendizagem. Como, por exemplo, a “percepção positiva dos alunos quanto ao processo de ensino-aprendizagem, às condições educativas e à projeção de sucesso no tocante à trajetória acadêmico-profissional” (DOURADO, 2009, p. 210).

Do ponto de vista dos sujeitos que atuam e convivem na escola, Freitas et al. (2014, p. 78-79) definem qualidade do ensino como “o melhor que uma comunidade escolar pode conseguir frente às condições que possuem, tendo em vista os objetivos de servir à população naquilo que é específico da educação: formação e instrução”. Os autores destacam ainda que as condições para a qualidade precisam ser observadas, juntamente com “os limites que uma sociedade desigual e injusta impõe para o trabalho dos profissionais da educação”, mas ressaltando que a qualidade é um imperativo do

serviço público, até pela “responsabilidade que a educação tem enquanto um meio de emancipação e de propiciar melhores oportunidades de inserção social a amplas parcelas da população, marginalizadas ou não” (FREITAS et al., 2014, p. 79).

Em pesquisa sobre a noção de qualidade da educação para alguns dos principais atores sociais da arena da educação, Gusmão (2013) entrevistou diversos sujeitos situados nos órgãos do Estado, na sociedade civil e em organismos multilaterais, com vistas a apreender as diferentes concepções e as disputas subjacentes à noção. A autora conclui que as noções da qualidade associam-se ao desafio de redução das desigualdades educacionais, mas visto sob dois ângulos distintos: 1) um grupo que enfatiza o rendimento na definição da qualidade, ou seja, que prioriza “a elevação do desempenho dos estudantes nas provas de larga escala”; e 2) e um grupo que enfatiza insumos e processo, ou seja, que prioriza “a garantia de condições de ensino que conduzam a uma formação ampla dos estudantes” (GUSMÃO, 2013, p. 100).

Nos depoimentos acerca das concepções de qualidade da educação, a oposição se deu entre os atores que concebem a “aprendizagem” (entendida primordialmente por meio dos resultados das provas em larga escala) como o principal significado de qualidade da educação e os que defendem uma visão abrangente, com o foco estendido aos processos, às condições gerais de ensino e o aprendizado em uma perspectiva mais ampla que o aferido pelas provas. (GUSMÃO, 2013, p. 106)

Dentre os que enfatizam a aprendizagem medida pelas provas oficiais, encontram-se representantes do Banco Mundial, do MEC, do Instituto Ayrton Senna, do movimento Todos pela Educação, da Undime e do Unicef. Segundo Gusmão (2013), para esse grupo a qualidade da educação está hierarquizada pela garantia de acesso, de permanência e de aprendizagem/desempenho escolar. Esse ponto de vista predomina na orientação das políticas públicas, hoje voltadas para os indicadores de acesso, permanência e desempenho escolar.

[...] Entre os depoimentos deste primeiro grupo, a compreensão de aprendizagem assumiu um caráter cognitivista, de aquisição e desenvolvimento de conhecimentos, sobretudo os disciplinares, de forma que o desempenho dos estudantes nos testes padronizados foi apontado como o principal indicador de aprendizagem e, conseqüentemente, de qualidade. Presume-se que o ensino eficiente dos conteúdos prescritos pelas provas resulta num bom desempenho nos testes, o que significaria que a aprendizagem ocorreu e culminou numa melhora da qualidade da educação. Para os representantes da Undime, do Unicef e do MEC, a associação entre aprendizagem e resultados das provas de larga escala não foi tão imediata, ficando

mais evidente no decorrer da apresentação dos depoimentos. Já para as representantes do Todos pela Educação, do Banco Mundial e do Instituto Ayrton Senna essa compreensão foi mais explícita: o rendimento escolar seria entendido como o que se espera da escola, o que deve ser garantido a todos. É uma posição que se relaciona com uma visão de resultados: todos os processos escolares devem estar orientados para a garantia de bons resultados de desempenho. (GUSMÃO, 2013, p. 107)

A título de ilustração, dentre os depoentes desse primeiro grupo, vale destacar trechos da entrevista:

a) de Priscila Cruz, do Todos pela Educação: “Consideramos a qualidade de uma forma bem pragmática. Para a gente, qualidade é o aluno aprender, é o resultado do aluno, e hoje, com Saeb, Prova Brasil, Enem, Pisa, podemos aferir como está a aprendizagem” (GUSMÃO, 2013, p. 107).

b) de Madalena dos Santos, do Banco Mundial: “[Qualidade] é como os alunos estão aprendendo e se estão aprendendo, o que é comprovado por determinados testes e índices que dizem se a qualidade é boa ou ruim” (GUSMÃO, 2013, p. 107); “O Ideb foi o ovo de Colombo, todo mundo sabe onde é que está, como é que está. A definição de indicadores possibilita definir uma qualidade” (GUSMÃO, 2013, p. 112);

c) de Tatiana Filgueiras, do Instituto Ayrton Senna: “Para nós, esse conceito de qualidade é uma coisa objetiva, com indicadores numéricos que nos sinalizam o quanto a escola pública ganhou em termos de qualidade. [...] O aspecto qualitativo da educação é o aprendizado” (GUSMÃO, 2013, p. 108).

Por sua vez, com foco nos insumos, processos e na aprendizagem numa perspectiva mais ampla, o segundo grupo de depoimentos reúne representantes da ANPEd, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do CNE, da CNTE, da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados e do MEC. Sem deixar de reconhecer a importância do que é mensurado pelos testes padronizados, outros aspectos aparecem destacados nos depoimentos desse grupo, tais como: infraestrutura da escola, tempos e espaços do processo educativo, participação e democracia na escola, formação para a cidadania e diversidade, contextualização do ensino e aprendizagem, entre outros (GUSMÃO, 2013).

Os entrevistados deste grupo se posicionam contra a tendência de reduzir a noção de qualidade a uma dimensão, notadamente a centrada nos desempenhos nas avaliações em larga escala. Dessa forma, frisam a relevância de compreender a qualidade da educação de forma mais profunda. A opção por respostas mais amplas tem, em geral, os

objetivos de ressaltar que outros aspectos são relevantes além de um bom desempenho nos testes padronizados ou mesmo dos conteúdos disciplinares, como a [aprendizagem] da ética e da cidadania e a vinculação dos processos e das condições à qualidade da educação. (GUSMÃO, 2013, p. 108-109)

Dentre os depoentes desse primeiro grupo, vale destacar trechos da entrevista:

a) de Sandra Zákia, vice-presidente da ANPEd: “a qualidade tem que ser propiciada a partir de garantia de condições para construção de um trabalho coletivo no interior da escola; é condição a existência de tempo e espaço adequados” (GUSMÃO, 2013, p. 109); “As provas, para a sociedade como um todo, conseguiram uma legitimação. [...]. Leem esses resultados como indicação de qualidade. No entanto, é uma limitação na forma de ver, de conceber qualidade da escola” (GUSMÃO, 2013, p. 113);

b) de Daniel Cara, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação: “Acredito que é preciso fazer esse tipo de avaliação, mas é preciso incluir variáveis, como no ensino superior, de infraestrutura, de qualificação dos professores, número de alunos por sala de aula, etc.; este é o desafio que a Campanha quer enfrentar, como fez com o Custo Aluno-Qualidade Inicial”. (GUSMÃO, 2013, p. 114)

c) de Roberto Leão, da CNTE: “uma qualidade que leve em conta o desenvolvimento pleno, a construção da cidadania, uma qualidade para a vida, para a pessoa poder intervir na sociedade e alterar sua história. Uma qualidade que atenda aos interesses da maioria da população”; “A qualidade está diretamente ligada às condições de trabalho, à valorização do profissional, às condições em que o aluno vai para a escola, às condições de vida do próprio aluno” (GUSMÃO, 2013, p. 110); “Essas são variáveis que fazendo um simples teste você não consegue pegar. As provas, por si, não conseguem servir de indicadores da qualidade na educação” (GUSMÃO, 2013, p. 114).

d) de César Callegari, do Conselho Nacional de Educação: “a educação não pode ser só propriamente escolar e se restringir à questão do ensino e da aprendizagem. A educação é um processo muito mais amplo”. (GUSMÃO, 2013, p. 110)

Em suma, a pesquisa de Gusmão (2013) anuncia a tensão mínima fundamental que estrutura os diferentes discursos sobre a qualidade da educação no país.

Todos convergem ao defender uma educação que de fato proporcione boa formação a estudantes, orientada para o desenvolvimento significativo de cada pessoa e da sociedade como um todo e combatendo uma escolarização que passe “em branco” na vida das crianças e adolescentes. Para uns, isso se traduz em garantir

aprendizagem capaz de ser medida pelas provas padronizadas; para outros, em priorizar processos, condições e uma aprendizagem mais ampla, que envolve os “conteúdos” disciplinares e a cidadania. (GUSMÃO, 2013, p. 123)

2.8 Informações educacionais

No contexto das reformas educacionais, a estruturação de sistemas de informação e de subsistemas de avaliação cumprem papel estratégico para “o planejamento, monitoramento e acompanhamento das políticas públicas, subsidiando a tomada de decisões” (CASTRO, 2000, p. 121), principalmente por meio dos indicadores educacionais gerados a partir das informações e estatísticas produzidas. Ancorados em tecnologias da informação e em metodologias de coleta e processamento de dados, esses sistemas propiciam acúmulo e centralização de informações nas instâncias governamentais, do governo central aos governos subnacionais, aumentando a capacidade reguladora e indutora das instâncias de gestão sobre os sistemas educacionais. Em especial para o governo federal, a centralização das informações educacionais permite o monitoramento e a incidência sobre sistemas descentralizados, além de maior eficiência da ação governamental. Igualmente, as tecnologias facilitam o acesso e a disseminação da informação educacional, favorecendo a transparência e o controle social das políticas públicas, o que não exclui a tomada de decisão sobre as condições desse acesso e difusão (cf. DINIZ, 1999; CASTRO, 2000; PESTANA, 2013; FREITAS, D., 2013).

Em primeiro lugar, estes instrumentos de gestão permitem observar como as reformas estão avançando e, mais importante, quais os acertos e correções em curso exigidos para sua real efetividade. Além disso, eles contribuem para assegurar a transparência das informações, cumprindo assim dois requisitos básicos da democracia: a ampla disseminação dos resultados obtidos nos levantamentos e avaliações realizados; e a permanente prestação de contas à sociedade. Por fim, e não menos importante, os sistemas de avaliação e informação educacional cumprem um papel estratégico para o planejamento e desenho prospectivo de cenários, auxiliando enormemente a formulação de novas políticas e programas que possam responder às tendências de mudanças observadas. Para cumprir estes múltiplos objetivos, os sistemas informacionais precisam estar assentados em bases de dados atualizadas e fidedignas, em instrumentos confiáveis de coleta, em metodologias uniformes e cientificamente embasadas, em mecanismos ágeis e concisos de divulgação (CASTRO, 2000, p. 121).

No Brasil, desde a Revolução de 1930, e especialmente a partir do Estado Novo (1937-1945), a construção do sistema educacional demandou a “mensuração da educação” para o planejamento governamental em bases científicas. Nesse período, “os estudos em educação tornaram-se cada vez mais institucionais, científicos e acadêmicos, tendo obtido impulso a valorização da mensuração para o bom governo educacional” (FREITAS, D., 2007, p. 8).

Em 1931, com a criação do ministério da educação e saúde, foi adotado normas para a padronização e aperfeiçoamento de estatísticas da educação brasileira. As primeiras estatísticas educacionais obtidas foram publicadas em 1939 com dados de 1932. Isto corresponde ao embrião do que hoje denominamos “sinopse estatística”. A partir da lei nº 378, em 1937, foi criado o serviço de estatística da educação e saúde. (SOUZA; OLIVEIRA, 2012, p. 5)

Em 1952, Anísio Teixeira, em seu discurso de posse na presidência do INEP (criado em 1937), também enfatizou a mensuração educacional, para além do censo estatístico, ressaltando a importância de medir os processos e resultados do ensino para revelar ao país a qualidade da educação (cf. FREITAS, D., 2007, p. 8-12). Em seu discurso, salientou o Professor Teixeira:

Temos um imenso campo de estudos, mas o terreno de há muito vem sendo amanhado. Além dos levantamentos estatísticos e das descrições externas das unidades escolares, há procedentes de investigações mais sérias e o começo de elaboração de certas medidas. O primeiro período do INEP foi o de uma instituição de pesquisas sob a experimentada orientação de um dos nossos maiores profissionais de educação, o Dr. Lourenço Filho. A maior parte, contudo, das práticas educacionais brasileiras está a reclamar maiores estudos. Quase todos os instrumentos de medida estão por ser elaborados. A tarefa é grande. Mas, para tarefas dessa ordem, os ingredientes são a humildade e a fé. E isto creio que teremos todos os que já trabalham e os que vamos trabalhar no Instituto, pois a humildade advém-nos da precariedade de nosso conhecimento real das coisas do ensino no Brasil e a fé, de nosso amor por ele. (TEIXEIRA, 1952, p. 79)

No regime militar (1964-1984), com objetivo de favorecer o planejamento educacional centralizado, houve especial preocupação com a produção de estatísticas educacionais, “tendo como referência os movimentos internacionais da economia da educação, da teoria do capital humano e da planificação dos recursos humanos” (FREITAS, D., 2007, p. 19). Com a retomada do regime democrático e aprovação da Constituição de 1988, “a informação propiciada pela ‘medida-avaliação’ passou a ser

declarada meio indispensável para o alcance de objetivos de democratização da educação e de melhoria da qualidade do ensino” (FREITAS, D., 2007, p. 25).

Para enfrentar a escassez de informação sobre o sistema educacional e o atraso na divulgação das poucas informações estatísticas geradas, nos anos 1990 (e especialmente a partir de 1995), o governo federal concentrou esforços na construção de um sistema de informações conjugado a um sistema nacional de avaliação, a partir da reestruturação e da modernização da produção e disseminação de estatísticas e indicadores educacionais (COELHO, 2008; PESTANA, 2013; FREITAS, D., 2007).

No Brasil, o período de 1988-2002 registrou a criação, a institucionalização, o desenvolvimento e a consolidação do SAEB, tendo este somado com a instituição de exames nacionais e com a montagem de um sistema nacional de informação educacional, viabilizado com a revisão metodológica das estatísticas educacionais e com inovações possibilitadas pela informatização de dados da educação. (FREITAS, D., 2007, p. 63)

A partir de 1996, a organização do Sistema Integrado de Informações Educacionais - SIED e a atuação do INEP no desenvolvimento do Sistema Nacional de Informação Educacional tornaram possível a realização sistemática do censo escolar, censos especiais, ampliando a ação estatal de monitoramento sistêmico da educação nacional por meio do complexo “medida-avaliação-informação” (cf. FREITAS, D., 2007).

Como descreve Gomes Neto (1999, p. 112), antes do SIED os indicadores estavam defasados – “no início de 1995, o último Censo concluído publicado datava de 1989 e a última coleta concluída era de 1991”- não havia padronização nacional das informações e indicadores e o país não conseguia enviar dados consistentes à organizações internacionais como a Unesco e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Até 1995, o órgão do Ministério da Educação (MEC) responsável pela produção de estatísticas estava desaparelhado e desprestigiado. Não havia regularidade na coleta das informações nem uniformidade nos procedimentos. Não existiam instrumentos eficazes para garantir a precisão dos dados declarados. As informações produzidas não retornavam às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e às escolas. Não havia controle social sobre os recursos empregados, e cada unidade do MEC trabalhava com sua própria base de dados, gerando duplicidade e desperdício de recursos. (DINIZ, 1999, p. 158)

Em 1997, a reestruturação do INEP, além de sua transformação em autarquia federal, possibilitou transformá-lo em um centro especializado em avaliação e levantamentos censitários, que opera em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação, e também com as direções das unidades escolares, de forma a concretizar uma complexa sistemática de produção de dados (CASTRO, 1999a, 1999b, 2000; DINIZ, 1999; SOUZA; OLIVEIRA, 2012).

Esta autarquia tem sido responsável pelo desenvolvimento e disseminação da informação estatística e avaliativa, pelo apoio aos entes federativos subnacionais no desenvolvimento de avaliação educacional, pelo oferecimento de subsídios (diagnósticos e recomendações) à formulação de políticas educacionais e pela articulação com instituições (nacionais, estrangeiras e internacionais) no exercício de suas atribuições. [...] a sua atuação tem se dado no sentido de centralizar a informação e disseminá-la de forma administrada (ESQUINSANI, 2012, p. 210).

Sem dúvida, o Censo Escolar é um dos principais componentes do sistema de informações educacionais. Realizado anualmente pelo INEP, o Censo Escolar abrange todos os níveis de ensino (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e modalidades (Ensino Regular, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos), apurando dados referentes à matrícula, movimentação, rendimento, infraestrutura, informações sobre a organização do ensino, os alunos, os docentes e outras, por meio de questionários a todas as escolas públicas e privadas de educação básica. Na educação básica, além do Censo Escolar, o INEP realiza levantamentos sobre financiamento e gasto da educação, além de censos especiais - por exemplo: a) desde 1997, o Censo do Professor; b) desde 1999, o Censo da Educação Profissional, o Censo da Educação Escolar Indígena e Censo da Educação Especial; c) desde 2000, o Censo da Educação Infantil (cf. DINIZ, 1999; CASTRO, 1999a, 2000).

É por meio dos censos educacionais que se busca garantir a utilização da informação estatística nesse processo, uma vez que se trata da fonte primária que alimenta o banco de dados do Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIEd), gerando os indicadores necessários ao acompanhamento do setor educacional, auxiliando, assim, o processo de tomada de decisões e contribuindo para maior transparência das ações. (DINIZ, 1999, p. 156)

A partir de 1997, os resultados do Censo Escolar passaram a ser divulgados no mesmo ano da coleta, constituindo uma referência central para as políticas de educação básica. Dessa forma tornou possível a orientação da distribuição de recursos entre

estados e municípios e a implementação de programas governamentais com mais eficácia e eficiência. Dentre os programas é possível citar: a Merenda Escolar, Livro Didático e Dinheiro na Escola Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNAT, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Programa de Informatização das Escolas – Proinfo, Programa Aceleração da Aprendizagem, entre outros programas de ação supletiva do governo federal. Vale destacar também a importância do Censo Escolar para o estabelecimento do Ideb (a partir de 2007), por meio das informações sobre o fluxo escolar (aprovação) das escolas (cf. DINIZ, 1999; CASTRO, 1999a, 2000; SOUZA; OLIVEIRA, 2012; PESTANA, 2013).

Em última instância, a utilização de critérios transparentes na implementação das políticas e ações educacionais representou uma profunda mudança na forma de atuação do poder público, inibindo práticas de intermediação política e de apropriação clientelista dos recursos da educação. (CASTRO, 1999a, s/p)

Constituído por subsistemas de informação - Censo Escolar, Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Censo do Ensino Superior - o Sistema Nacional de Informação Educacional produziu um amplo leque de indicadores, com cálculo facilitado pelo SIEd, a partir de 1996. Esses indicadores auxiliam na descrição e análise de diversas dimensões da educação, dos processos e resultados internos das escolas até aspectos demográficos associados à educação, no município, estado ou país (cf. GOMES NETO, 1999; PONTES, 2012).

Indicadores são medidas específicas que têm por objetivo transmitir uma informação referente a uma dimensão particular e relevante da educação, expressando-se através de números que sintetizam essa dimensão. Por sua vez, os números que expressam os indicadores são calculados a partir de uma fórmula pré-definida e com base em dados levantados segundo critérios específicos e rigorosos, como censos e pesquisas sociais, demográficas, econômicas ou educacionais (PONTES, 2012, p. 2)

A seguir, alguns dos indicadores organizados a a partir da tipologia proposta pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, através de sua Geografia da Educação Brasileira, publicada pela primeira vez no ano de 2002 (cf. INEP, 2002):

a) o contexto sociodemográfico: grupo de indicadores referentes a características sociais e demográficas de uma população de interesse, e que são relevantes para

determinar a demanda pela educação - por exemplo: população em idade escolar; taxa de analfabetismo de um país ou de uma determinada região; percentual da população de uma determinada faixa etária fora da escola;

b) as condições de oferta – grupo de indicadores que quantificam a aplicação dos recursos materiais e humanos disponíveis – por exemplo: percentuais de alunos estudando em escolas que contam com luz elétrica, água encanada e rede de esgoto; percentuais de alunos matriculados em escolas que dispõem de bibliotecas, laboratórios, salas de informática, quadras esportivas; grau de formação dos professores; média de alunos por turma; média de horas-aula por dia/mês/semestre/ano;

c) o acesso e a participação na educação – grupo de indicadores que mensuram o atendimento da população em idade escolar nos sistemas de ensino – por exemplo: taxa de escolarização (bruta e líquida) por grau de ensino; taxa de atendimento de uma determinada faixa etária.

d) a eficiência e o rendimento escolar - categoria de indicadores que informam sobre trajetória escolar dos alunos matriculados nos sistemas - por exemplo: taxas de aprovação, reprovação e abandono por série e grau de ensino; taxas de transição (promoção, repetência e evasão) por série e grau de ensino; tempo médio de conclusão e permanência em cada grau de ensino; taxa de defasagem idade-série.

e) O desempenho escolar – indicadores relativos à mensuração do desempenho escolar – por exemplo: resultados dos testes do SAEB por ano e etapa de ensino;

f) o financiamento e o gasto em educação - indicadores que informam sobre os gastos com a educação – por exemplo: gastos em educação como percentual do Produto Interno Bruto (PIB); gastos em educação como percentual dos gastos governamentais; gastos em educação por grau e modalidade de ensino (cf. GOMES NETO, 1999; INEP, 2002; PONTES, 2012).

Em sua análise, Dirce Nei Teixeira de Freitas (2007, p. 181) considerou que “a emergência do Estado avaliador na regulação da educação básica brasileira trouxe alguns ganhos para o setor da educação que não podem ser ignorados”. Em primeiro lugar, com o desenvolvimento de sistemas de avaliação associados à modernização dos sistemas de informação, foi possível ao Estado central “dispor de dados úteis à formulação de políticas, ao planejamento e à gestão, alterando o quadro de grande precariedade na geração e disseminação de informações sobre a educação básica no país” (FREITAS, D., 2007, p. 181). Com a produção, disseminação e uso de informações educacionais permanentemente atualizadas, o governo passou a contar com

“condições favoráveis a uma atuação menos intuitiva, improvisada, arbitrária e abstrata” da gestão estatal (FREITAS, D., 2007, p. 182), abrindo “novas perspectivas para a tomada de decisões e para a ação em diversos âmbitos” (FREITAS, D., 2007, p. 181). Por sua vez, o debate público fomentado pela avaliação despertou na sociedade o interesse pela qualidade do serviço educativo e expectativa em relação “à democratização e efetividade da intervenção estatal” (FREITAS, D., 2007, p. 182).

2.9 Mundialização da educação

As últimas décadas do século XX foram marcadas por mudanças nos sistemas produtivos e na circulação do capital em nível internacional, com impactos socioeconômicos intensos. Os avanços tecnológicos no campo da informação e das telecomunicações deram o aporte técnico necessário para um acelerado processo de transnacionalização da economia, de reestruturação produtiva e de velocidade dos fluxos financeiros (produtivos ou especulativos) que escapam ao controle dos estados nacionais (cf. DALE, 2004; BAUER, 2008).

O desenvolvimento tecnológico propiciou, ainda, uma divisão das cadeias produtivas, potencializando a exploração da mão-de-obra e permitindo diminuir os custos de produção de bens e serviços. Isso porque uma economia transnacionalizada possibilita a transferência de mão-de-obra de um país para outro, permitindo às unidades produtoras procurarem melhores condições para a contratação de empregados, aquisição de matéria prima, etc. (BAUER, 2008, p. 564)

Nesse contexto, de forma nova e sem precedentes, amplia-se qualitativamente a interdependência das economias e sociedades nacionais, cada vez mais impactadas pela força do mercado mundial, das políticas mundiais, do poder das empresas transnacionais e pelos arranjos regulatórios mundiais impulsionados por organismos internacionais, constituindo um quadro de governança internacional que se sobrepõe (sem anular plenamente) ao poder dos estados nacionais. A pressão das forças supranacionais é suficiente para induzir alterações no padrão de governação dos estados nacionais, mas sem anular o seu papel de mediador no processo de inserção dos países na mundialização (cf. FREITAS, D., 2007; BAUER, 2008; DALE, 2004).

Por um lado, a mundialização econômica e política altera a demanda por educação - agora vinculada ao crescimento econômico, às exigências do mercado de trabalho e à redução da pobreza; por outro lado, favorece a internacionalização da

agenda educacional, principalmente por meio de estudos, relatórios, metas, recomendações e eventos elaborados/organizados por organismos internacionais (UNESCO, Banco Mundial, OCDE, CEPAL, OREALC, UNICEF etc.) Esses organismos internacionais atuam no sentido de referenciar a atuação dos governos na área educacional, a partir de questões como: standards mundiais para os currículos, projetos estatísticos internacionais, avaliação comparada dos sistemas escolares, cooperação e intercâmbio científicos entre os países, formulação de uma teoria educacional mundial, entre outras (cf. BANCO MUNDIAL, 1996; SOUSA; OLIVEIRA, 2003; FREITAS, D., 2007; BAUER, 2008).

De acordo com Roger Dale (2004), nos discursos e teorizações da arena educacional, os processos de integração mundial da educação aparecem representados por duas perspectivas teóricas concorrentes: a abordagem da “cultura educacional mundial comum” e a abordagem da “agenda globalmente estruturada para a educação”. Na primeira abordagem, enfatiza-se o processo de adesão dos estados-nação há uma cultura mundial (modelos de educação partilhados em nível mundial), disseminada por organizações internacionais, elaborados e legitimados por cientistas e especialistas, com base no conhecimento científico e legal, na racionalização técnica e ética da modernidade ocidental, levando a uma relativa convergência de estruturas, categorias, valores e normas educacionais, que espelham os sistemas educacionais dos países dominantes. Na segunda abordagem enunciada por Dale (2004), enfatiza-se o processo de globalização econômica e política (impulsionado por forças supra e transnacionais) que pressiona os estados nacionais na direção do hiperliberalismo econômico, da governação global e da mercadorização de tudo, principalmente por meio de ajudas e financiamentos externos condicionados a ajustes nos sistemas educacionais.

Na perspectiva da “cultura mundial” ou da “agenda global”, o processo de mundialização da educação ganhou fôlego na década de 1990, sendo um marco a Conferência Mundial de Educação para Todos de Jomtien, Tailândia. A Conferência, ocorrida em março de 1990, lançou um projeto de educação mundial com apoio de agências multilaterais, com destaque para a UNESCO, o UNICEF, o PNUD e Banco Mundial. Na Declaração Mundial de Educação para Todos (*Education for All – EFA*), dentre as diretrizes e metas estabelecidas, principalmente para os países com os piores

indicadores educacionais⁵⁰, destacam-se: a redução das taxas de analfabetismo; a universalização do ensino básico; a modernização dos serviços técnicos de informação educacional; a implementação de programas de avaliação externa das aprendizagens; o aperfeiçoamento das capacidades gerenciais dos sistemas educativos; e outras estratégias voltadas para a qualidade, equidade e eficácia educacional⁵¹ (cf. FREITAS, D., 2007; COELHO, 2008; SILVA; ABREU, 2008).

Ao longo dos anos 1990, dentre os organismos internacionais, o Banco Mundial (BM) vai ganhar proeminência como promotor da agenda global para a educação, especialmente nos países em desenvolvimento. A agenda do Banco Mundial propunha a esses países a adequação de suas prioridades e estratégias às demandas da economia mundial, da reestruturação produtiva, ou seja, uma reforma dos estados nacionais. De acordo com Kruppa (2001, p. 5), “O Banco, nessa década, ampliou sua atuação, atingindo 181 países, a quase totalidade dos 192 países contabilizados no mundo, em 1994”. Dentre as diretrizes e recomendações do Banco aos “parceiros”, vale destacar: defesa da racionalização dos recursos públicos e da eficácia e eficiência do gasto governamental; análise econômica como critério dominante na definição das estratégias de ação; articulação do setor público com o setor privado para ampliar a oferta e a eficiência dos serviços educacionais; descentralização administrativa e maior autonomia para as instituições educacionais (transferência de responsabilidades para a escola); monitoramento dos resultados escolares por meio de programas ou sistemas de avaliação em larga escala (BANCO MUNDIAL, 1996; AÇÃO EDUCATIVA, 2005; SILVA; ABREU, 2008; KRUPPA, 2001; CORSETTI, 2012).

Apesar de a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) ser por excelência a principal instituição multilateral responsável pela implementação da estratégia de Educação para Todos, o Banco Mundial vem tendo um papel mais determinante, trazendo reflexos consideráveis para o modo como a cooperação internacional concebe a educação e nos projetos apoiados. Mesmo sendo signatário de ambas conferências, o Banco Mundial vem insistindo na focalização do ensino primário — correspondente às séries iniciais do ensino fundamental — e implementando estratégias de ação com um marco de referência alternativo ao das duas cúpulas internacionais de educação, notadamente as Metas de

⁵⁰ “[...] países classificados como E-9 – os nove países com os piores indicadores educacionais do mundo, dentre os quais, ao lado do Brasil, figuravam Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão” (SILVA; ABREU, 2008, p. 524).

⁵¹ Uma década depois, o Fórum de Dakar, evento ocorrido de 26 a 28 de abril de 2000, em Senegal, “apresentou os resultados globais da Década da Educação para Todos, lançado em Jomtien, 1990, aprovando novo marco de ação” (FREITAS, 2007, p. 141).

Desenvolvimento do Milênio, muito mais restritivas. (AÇÃO EDUCATIVA, 2005, p. 12).

Para a viabilização de sua agenda de reformas para a educação, o Banco Mundial “oferece suas vantagens comparativas (recursos + concepções + conhecimentos + assessorias), propondo, inclusive, as adequações jurídicas necessárias para a montagem integrada do sistema educacional com essas configurações” (KRUPPA, 2001, p. 3), o que inclui “cursos e sites especiais, onde os países podem encontrar modelos e ferramentas (‘toolkits’)” (KRUPPA, 2001, p. 4). Além disso, a mobilização de agente internos não governamentais (especialistas, instituições acadêmicas e organizações locais) corrobora para a consecução dos propósitos da agência.

As ramificações do pensamento do Banco se constroem de forma abrangente, envolvendo e sendo envolvidas pela participação de inúmeros agentes dos países com os quais o Banco Mundial se relaciona. Não só em termos de pessoas físicas, mas na área da Educação, os acordos envolvem instituições acadêmicas e de pesquisa. É “simples”, pouco reveladora a atribuição ao BM das reformas educacionais em curso nos países de terceiro mundo, se não percebermos as articulações feitas para que isso ocorra, no interior dos próprios países. (KRUPPA, 2001, p. 15)

Dessa forma, o Banco Mundial atuou de forma coordenada tanto na área do ajuste econômico, da reforma do Estado e no reordenamento dos sistemas educacionais de forma coerente com as demandas emergentes do mercado de trabalho e com os marcos da nova racionalidade técnica dos serviços sociais, ou seja, de encolhimento da esfera e lógica públicas e de expansão da esfera e lógica privadas na prestação do serviço educacional (cf. CÁRIA et al., 2011; KRUPPA, 2001).

Entre 1993 e 1996, a UNESCO ocupou-se da problemática da mundialização da educação ao ser responsável pelo Relatório Delors (DELORS et al., 2000), produzido por sua Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Como salientaram Silva e Abreu (2008), a partir da identificação das mudanças na economia mundial e da extensão da globalização para outras esferas sociais como ciência, tecnologia e educação, o Relatório estabelece recomendações aos governos, tais como expansão da educação básica, pautada pelos princípios do pluralismo e da tolerância, bem como alicerçada em quatro pilares - aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver com os outros e aprender a ser - imprescindíveis para participar de um mundo (do trabalho, inclusive) em rápida evolução (cf. DELORS, 2000; SILVA; ABREU, 2008).

No início da década de 1990, a reforma educativa dos países latino-americanos e caribenhos recebe influência dos estudos produzidos pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Em parceria com a UNESCO e a Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (OREALC), o documento da CEPAL (*Educación y conocimiento*, de 1992) recomendou a adequação da educação escolar ao processo de reestruturação produtiva dos países, visando a competitividade econômica, a empregabilidade dos indivíduos e a cidadania moderna. Para tanto, a CEPAL defendeu:

a) a reforma do Estado, que deixaria de ser provedor e administrador para se tornar incentivador e avaliador de políticas, focado na integralização nacional (centralização de decisões estratégicas) e na descentralização (desconcentração de tarefas);

b) a reforma educacional para garantir o acesso universal à escola com qualidade, equidade e centrada no desenvolvimento de competências e habilidades - versatilidade, inovação, comunicação e flexibilidade dos alunos. (CEPAL-UNESCO, 1992; SILVA; ABREU, 2008; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Nesse contexto de mundialização da educação, tal como já ocorria nos Estados Unidos desde o final da década de 1960, em países da Europa desde os anos 1970 e na Ásia e Oceania desde os anos 1980, diferentes países da América Latina desenvolvem sistemas nacionais de avaliação do desempenho escolar, nos anos 1990. De acordo com Horta Neto (2007, p. 5), “estima-se que já são mais de 50 os países que desenvolvem programas de avaliação, a maioria deles em países desenvolvidos. Ainda, segundo a UNESCO, a tendência é que este número cresça muito mais” (HORTA NETO, 2007, p. 5).

No bojo das políticas neoliberais, a partir dos anos 90, surgem os primeiros estudos internacionais com o objetivo de estabelecer comparações entre os resultados obtidos por estudantes de diversos países, submetidos a um mesmo teste. Entre eles, destacam-se: Programme for International Student Assessment – PISA, coordenado pela OCDE, e do qual participam mais de 60 países; Trends in International Mathematics and Science Study – TIMSS, que envolve mais de 50 países, e Progress in International Reading Literacy Study – PIRLS, conduzidos pela International Association for the Evaluation of Educational Achievement – IEA, com sede na Bélgica; Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación – LLECE, uma rede de discussões virtuais sobre avaliação, da qual fazem parte 18 países latino-americanos, com a coordenação dos trabalhos a cargo da OREALC-UNESCO. Também surgem estudos que procuram desenvolver indicadores educacionais aplicáveis

internacionalmente: World Education Indicators – WEI, coordenado pelo UNESCO Institute for Statistics, e o Education at a Glance, coordenado pela OCDE. (HORTA NETO, 2007, p. 5).

Em 1997, o Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação – LLECE (em espanhol), que é ligado à OREALC/UNESCO, realizou o Primeiro Estudo Internacional Comparativo sobre Linguagem, Matemática e Fatores Associados ao desempenho escolar. O estudo foi realizado a partir de testes e questionários aplicados a alunos do 4º e 5º ano do Ensino Fundamental (educação básica primária), com objetivo de subsidiar com a formulação e execução de políticas públicas nos países da América Latina, por meio de informações sobre processos que impactam positivamente a qualidade e a equidade da educação básica primária nos países da América Latina. Participaram 13 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela. Além do diagnóstico (em geral, abaixo do esperado em relação às proficiências mensuradas), o informe técnico sugere um conjunto de ações que, operando em sinergia, podem melhorar os sistemas educativos, avançando em direção a um modelo latino-americano de escolas efetivas. Ressaltando o papel da UNESCO como “espacio de intercambio de ideas y, a la vez, facilitador del trabajo común de las naciones” (UNESCO, 2001, p. 1), o documento busca contestar as teses que enfatizam os fatores contextuais socioeconômicos como determinantes da qualidade dos sistemas educativos.

El Estudio de los Factores Asociados aquí presentado muestra que existen algunas variables cruciales que parecen compensar el efecto negativo que pueden tener las condiciones socioeconómicas y socioculturales desfavorables, por lo que a pesar de provenir de contextos desfavorecidos los alumnos sí pueden tener buenos resultados. Un porcentaje importante de la varianza de los resultados es explicado por factores vinculados a la Escuela. Esto quiere decir que existe un importante margen de acción para aplicar políticas educativas que inclusive pueden ser de bajo costo, destinadas a modificar la situación actual y mejorar considerablemente el rendimiento de los alumnos. (UNESCO, 2001, p. 3).

Sem dúvida, desde 2000, uma das principais evidências da mundialização da educação pode ser constatada pela observação da incidência dos resultados e análises do PISA (e das recomendações da OCDE) na agenda educacional dos países, favorecendo a tendência de convergência nas políticas educacionais (CASASSUS, 2013, p. 44). Em

2015, participaram do Pisa 70 países: 35 membros da OCDE (chamado de “clube dos países ricos”) e 35 parceiros, incluindo o Brasil⁵².

Em entrevista com Andreas Schleicher (diretor da OCDE e responsável pelo PISA) publicada na revista Estudos em Avaliação Educacional (da FCC), em 2017, Moriconi e Bauer (2017) colocaram em evidência aspectos importantes da relação entre a OCDE e os atores das comunidades educacionais participantes do PISA, principalmente sobre:

1. A mudança do papel da OCDE ao longo do tempo, indo além da produção e disseminação de análises para uma função de aconselhamento de políticas públicas;
2. Os desafios gerados pela ampliação da atuação da OCDE para um grande número de países parceiros, com características econômicas, sociais e educacionais distintas de seus países-membros, principalmente no que diz respeito às estratégias para lidar com essas diferenças;
3. As tensões potenciais entre a agenda educacional global impulsionada pelo PISA e as agendas educacionais locais dos países participantes;
4. Os critérios técnicos e éticos da OCDE na identificação e disseminação das melhores políticas e práticas na educação, em particular em meio aos limites metodológicos para a produção de inferências;
5. Os riscos de avaliações internacionais como o PISA pressionarem por mais competição, ampliando as desigualdades escolares.

Em relação a essas questões, que sistematizaram as preocupações levantadas por críticos do PISA, Andreas Schleicher apresentou sustentações e refutações, sintetizadas a seguir – muito reveladoras do pensamento e discurso educacional da OCDE - para a educação global:

1. Com iniciativas como o *PISA for Development* (PISA para o Desenvolvimento) a OCDE busca uma adaptação dos instrumentos da avaliação para países em desenvolvimento;
2. A abordagem da OCDE não é dizer aos países o que fazer, mas mostrar aos formuladores de políticas “o que todos os outros no mundo têm feito e com que grau de sucesso” de forma que encontrem a melhor estratégia para um contexto nacional específico (MORICONI; BAUER, 2017, p. 635);

⁵² Mais informações em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/brasil-cai-em-ranking-mundial-de-educacao-em-ciencias-leitura-e-matematica.ghtml>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

3. As comparações internacionais “permitem ver a natureza diversa das políticas e práticas educacionais” para extrair benefícios para formulação de políticas e práticas (MORICONI; BAUER, 2017, p. 635); as comparações são uma oportunidade para os países olharem “fora de suas fronteiras” e aprenderem com os “líderes da educação no mundo” (MORICONI; BAUER, 2017, p. 636);

4. O programa *Education 2030* (Educação 2030) da OCDE enuncia os conhecimentos, competências e valores “que ajudarão as crianças a pensar por si mesmas e a trabalhar com e para os outros” (MORICONI; BAUER, 2017, p. 636), explicitando o propósito ético da instituição;

5. Acreditando que qualidade e equidade podem ser conciliadas, “o Pisa mostra reiteradas vezes que a maioria dos sistemas educacionais de melhor desempenho também são os que alcançam altos níveis de equidade” (MORICONI; BAUER, 2017, p. 638);

6. O PISA ajuda a identificar (e disseminar) experiências nacionais bem-sucedidas para inspirar formuladores de política a adaptarem as soluções alheias a seus próprios contextos:

Mas os responsáveis por tomar decisões na educação podem se beneficiar de comparações internacionais, da mesma forma que os líderes empresariais aprendem sobre a gama de fatores que levam ao sucesso, inspirando-se nas lições dos outros e depois adaptando-as ao contexto local. Não se trata de especificar uma fórmula para o sucesso. Não se trata de prescrições de políticas. Trata-se de descrever a experiência dos países cujos sistemas educacionais se revelaram excepcionalmente bem-sucedidos para, assim, ajudar a identificar opções de políticas para outros. E, quando extraímos inferências, nunca é com base apenas nos dados, mas sim em inúmeras informações. (MORICONI; BAUER, 2017, p. 637)

Em dissonância com o discurso oficial da OCDE, Terrasêca (2016) alerta para a excessiva influência dos resultados do Pisa na definição das políticas educacionais dos países participantes e na determinação dos saberes escolares válidos e legítimos. Na perspectiva da autora, o PISA hierarquiza os sistemas educacionais e, em última instância, as economias nacionais. Desde esse ponto de vista, ao moldar a educação mundial de cima para baixo, a avaliação da OCDE

acentua a tendência para a uniformização e homogeneização dos sistemas educativos e das escolas por meio da imposição de um quadro de valores sobre as culturas locais e regionais, e também sobre os modos idiossincráticos como os estados e os povos têm se afirmado

ao longo da História. E essa homogeneização vai ocorrendo, paulatinamente, ao arripio de qualquer forma de participação dos povos na definição de seus destinos, em uma imposição poderosa exercida com base em um conjunto de premissas técnico-burocráticas, independentes dos modos democráticos de organização e gestão da vida dos cidadãos, trazendo para uma plataforma exclusivamente técnica a discussão dos modos de enfrentamento dos problemas sociais e educativos. (TERRASÊCA, 2016, p. 161-162)

Para Dourado (2009), o discurso e a prática desses organismos internacionais (como a OCDE e o Banco Mundial) entendem o papel reservado à educação nos marcos da teoria do capital humano”. A ideia de “capital humano” é formulada no final dos anos 1950 e 1960, principalmente por Theodore W. Schultz (1962; 1973)⁵³, colocando em relevo a educação como fator determinante de desenvolvimento econômico e equidade social, ou seja, como fator de distribuição de renda. Nesse sentido, a educação, concebida como fator de produtividade do trabalho, representa um investimento em habilidades e conhecimentos que se assemelha a um investimento em outros bens de produção (cf. RAMOS, 2015; BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2010; AMARAL; MENEZES-FILHO, 2008; FRIGOTTO, 2010).

[...] Foi no fim dos anos 1950 e ao longo das duas décadas posteriores que a educação começou a ter um tratamento específico. Nesses anos, a economia dominante (corriqueiramente denominada de *mainstream*) tinha consolidado um modelo relativamente robusto teoricamente e que os economistas denominam de modelo neoclássico. Nesse modelo padrão, a educação era negligenciada, sendo marginalizada por magnitudes muito agregadas (poupança, investimento, capital, força de trabalho etc.). Essa agregação deixava a desejar quando se pretendiam analisar particularidades intrínsecas a ela. [...] (RAMOS, 2015, p. 11).

Em termos microeconômicos, o conceito de capital humano traduz o montante de investimento que o indivíduo faz na expectativa de retornos adicionais futuros. Como fator de produção, o indivíduo seria uma combinação de capacidade física e de educação ou treinamento, o que compõe sua capacidade de produção. Para aumentar sua produtividade, o indivíduo (ou o Estado, ou a empresa por ele) precisaria investir em sua própria educação/treinamento. Esse acréscimo marginal de produtividade proporcionado pela despesa efetuada com educação/treinamento corresponderia um acréscimo marginal na renda do trabalho. Nesse sentido, do ponto de vista

⁵³ T. Schultz foi ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1979 e um dos pioneiros da formulação/disseminação da teoria do capital humano nos anos 1960 e 1970.

microeconômico, o capital humano vai determinar a renda e a mobilidade social dos trabalhadores (cf. FRIGOTTO, 2010).

Em termos macroeconômicos, o conceito tem relação com o investimento que uma nação faz em “fator humano” para superar o atraso econômico e aumentar a produtividade da economia. Trata-se de uma teoria do desenvolvimento econômico com distribuição de renda ancorada na educação da força de trabalho do país. Estudos comparativos internacionais desenvolvidos desde os anos 1960 encontraram evidências da correlação entre os níveis de educação formal e produto interno bruto *per capita* dos países (cf. RAMOS, 2015; BARBOSA FILHO; PESSÔA, 2010; AMARAL; MENEZES-FILHO, 2008; FRIGOTTO, 2010).

Hegemônico no desenho de políticas públicas educacionais, o paradigma do capital humano compreende o sistema de ensino como “um lugar de produção e distribuição de conhecimentos” (RAMOS, 2015, p.12). Para o crescimento econômico, a qualidade da educação passa a ser um fator de suma importância, o que inclui os procedimentos de mensuração da qualidade proporcionados por testes padronizados de leitura, matemática e ciências (cf. AMARAL; MENEZES-FILHO, 2008). Na contramão desse paradigma, Frigotto (2010, p. 53) critica a redução do processo educativo “à função de produzir um conjunto de habilidades [...] que funcionam como geradores de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção”.

Com base nesta breve sistematização conceitual/contextual da questão da mundialização da educação no plano internacional, resta saber quais os desdobramentos dessa problemática na realidade educacional brasileira, e sobretudo o lugar das avaliações externas e em larga escala em todo esse processo.

No Brasil, principalmente nas décadas de 1990 e 2000, muitas das recomendações dos organismos internacionais como o Banco Mundial, a UNESCO e a OCDE foram incorporadas na reforma educacional (em curso), “com base em uma intensa interlocução entre os atores locais e as agências internacionais” (SILVA; ABREU, 2008, p. 528). Preocupações como a qualidade escolar só entraram na agenda nacional “quando em âmbito internacional a valorização desses processos é posta como parte imprescindível de políticas educacionais, no contexto da globalização (em seus vários sentidos, seja econômico, seja cultural, seja societário)” (GATTI, 2014, p. 11).

No Brasil, esse processo, favorecido pelas diversas frentes de cooperação internacional, propiciou a ênfase aos temas gestão, avaliação, novas alianças e parcerias na educação. No tratamento

desses temas, deu-se o estabelecimento de condições necessárias para obter-se uma melhor sintonia entre organismos internacionais e governos (nacionais e subnacionais). Foi decisiva para isso a mediação de agentes estatais (dirigentes e burocracia) e de “especialistas” (interlocutores estratégicos). (FREITAS, D., 2007, p. 145)

Em 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) foi um desdobramento dos compromissos firmados pelo Brasil na Conferência Mundial em Jomtien-Tailândia (1990), reforçando a adesão brasileira ao projeto educacional mundial ali delineado (cf. FREITAS, D., 2007). Entre os pontos de convergência com a declaração da Conferência, o Plano Decenal “ressaltava a importância de uma avaliação nacional como forma de melhorar a qualidade do ensino” (HORTA NETO, 2007, p. 8).

Dentre os organismos internacionais com influência nas políticas educacionais brasileiras, destaca-se a atuação do Banco Mundial, por meio de acordos que abarcam tanto financiamentos de projetos educacionais quanto apoio técnico (cf. BONAMINO; FRANCO, 1999; FREITAS, D., 2007; COELHO, 2008; CORSETTI, 2012).

Os estudos sobre a ação dos bancos multilaterais de desenvolvimento identificaram um impacto expressivo nas políticas educacionais em termos nacionais, menos pelo significado do investimento financeiro desses organismos em projetos específicos, e mais pela imposição de temas prioritários e de uma abordagem economicista que influenciou as políticas educacionais do país. É importante ressaltar a importância, na imposição das orientações relacionadas às políticas públicas, das condicionalidades incluídas tanto nos próprios acordos com o Banco Mundial, quanto presentes nas negociações paralelas que envolvem o Fundo Monetário Internacional (FMI) e que dizem respeito a ajustes macroeconômicos. (CORSETTI, 2012, p. 117)

Desde a década de 1980, o Banco Mundial atua na indução de políticas no Brasil mediante projetos financiados pela agência, a exemplo do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste – Edurural/NE (1981-1987). O programa desenvolvido em parceria com o Ministério da Educação serviu de laboratório para metodologias de avaliação de programas e experimentação de procedimentos de avaliação em larga escala. Na verdade, o Banco Mundial foi um parceiro importante da implementação de sistemas e programas de avaliação da educação básica em nível federal e em diversos estados (cf. KRUPPA, 2001; CORSETTI, 2012; VIANNA, 2014; BONAMINO; FRANCO, 1999).

De acordo com Bonamino e Franco (1999),

[...] a origem do SAEB relaciona-se com demandas do Banco Mundial. Embora os ciclos de avaliação de 95 e 97 tenham sido os primeiros financiados com verba oriunda de empréstimos do Banco Mundial, não é possível deixar de registrar o papel indutor da política de avaliação exercido pelo Banco Mundial desde o primeiro ciclo de 1990. (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 120).

Os autores destacam também a influência do Banco na redefinição da matriz curricular de avaliação desde o Saeb - 1997, que deixa a perspectiva “conteudista” para adotar “um desenho que passa a associar a aprendizagem de conteúdos à aquisição de habilidades e competências cognitivas, tidas como passíveis de medição pelo tipo de testes aplicados” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 119).

Sugestivamente, a elaboração das matrizes curriculares de referência, que consubstanciam a mudança na concepção das provas dos alunos, se faz dentro de uma preocupação crescente com o estabelecimento de padrões de rendimento e com uma orientação da avaliação para a obtenção de resultados. Não pode passar despercebido que esta nova orientação, sobre o que o SAEB avalia ou deve avaliar, vá ao encontro das preocupações do Banco Mundial, em termos da necessidade de que os sistemas educacionais estabeleçam uma especificação clara de objetivos e um maior monitoramento dos resultados e insumos, como forma de permitir mais autonomia às escolas e um acompanhamento direto pelos usuários (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 119).

Em 2006, em parceria com o INEP-MEC, o Banco Mundial realizou o estudo Prova Brasil (PARANDEKAR; AMORIN; WELSH, 2008) com o objetivo de identificar boas práticas de gestão municipal “que possibilitaram que determinadas redes escolares obtivessem um resultado melhor do que o esperado, dado suas condições socioeconômicas” (CORSETTI, 2012, p. 124). De acordo com esse estudo, corroboram para os resultados da Prova Brasil características e práticas como:

a) visão e liderança dos Secretários Municipais de Educação; b) forte equipe central de educação municipal; c) foco nos resultados com a educação de qualidade como objetivo central; d) supervisão direta e apoio às escolas; e) professores atuantes e capacitados; f) participação da comunidade; g) importância da educação infantil; h) uso adequado dos programas municipais, estaduais e federais (CORSETTI, 2012, p. 125).

Outro organismo internacional com grande influência no Brasil é a OCDE. Para além da participação no PISA desde 2000, o governo brasileiro solicitou a integração formal na instituição, o que poderá intensificar a participação em projetos e programas educacionais da instituição (MORICONI; BAUER, 2017). A relação entre Brasil e

OCDE não se dá apenas no nível da política nacional (fixação de metas do IDEB com base em média dos membros da OCDE no PISA; inclusão do PISA no PNE 2014-2024; etc.), pois já chegou no nível dos estabelecimentos escolares, por intermédio de Programas como o *PISA for Schools* (PISA para Escolas). O programa avaliou as 50 melhores escolas brasileiras (segundo os resultados do PISA) no segundo semestre de 2017, sendo que 19 delas (16 públicas e 3 privadas) ficam no município de Sobral (Ceará). O *PISA for Schools* pretende mapear os pontos fortes e os pontos a melhorar de escolas do Brasil, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Espanha, Moscou e Brunei. Para o diretor da OCDE Andreas Schleicher,

Com o PISA for Schools, estamos tentando dar às próprias escolas as ferramentas para olhar para fora. E as escolas estão começando a usar esses dados. Em setembro de 2014, abri a primeira reunião anual de escolas nos Estados Unidos que tinham participado da prova, e foi encorajador ver o quanto elas estavam interessadas em comparar-se não apenas com as escolas vizinhas, mas com as melhores escolas em nível internacional. Em Fairfax County, Virgínia, dez escolas tinham começado uma discussão de um ano envolvendo diretores e professores, com base nos resultados dos primeiros relatórios, com a ajuda das diretorias de ensino (e a OCDE). Eles estavam examinando seus dados em maior profundidade para comparar suas escolas entre si e com outras escolas ao redor do mundo. Esses diretores e professores começaram a se ver como companheiros de time, e não apenas como espectadores, num jogo global. Em outras palavras, em Fairfax County, grandes bancos de dados (da expressão em inglês “big data”) começaram a construir uma grande confiança. (MORICONI; BAUER, 2017, p. 639)

A *Teaching and Learning International Survey – TALIS* (Pesquisa Internacional sobre o Ensino e Aprendizagem), realizada pela OCDE e coordenada no Brasil pelo INEP, coleta dados (por amostragem) sobre condições de trabalho e opiniões de professores - sobre liderança escolar, avaliação e *feedback*, formação continuada, atitudes, crenças e práticas educacionais - em vários países (em 2013, 34 países participaram). Com foco nos professores dos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º), o objetivo desse estudo comparado é subsidiar os governos nacionais com informações sobre a profissão docente de alta qualidade - fundamental para a melhoria do desempenho escolar dos alunos, na visão da OCDE. Segundo Daros Jr. (2013), as pesquisas realizadas pela OCDE ressaltam a centralidade dos professores para assegurar a qualidade das aprendizagens e a excelência dos sistemas educacionais, criticam a formação inicial inadequada (teórica, ideológica, etc.), mas “dão pouca ênfase a

condições materiais (salário, plano de carreira, etc.) dos professores” (DAROS JR., 2013, p. 18).

Por fim, como parte de um processo mais amplo de reorganização da economia mundial, de estabelecimento de formas de governança global (sem governo, mas em conformidade com o *status quo* internacional) e de reestruturação dos Estados, a mundialização da educação impulsionada por organismos internacionais (e referenciada nos sistemas educacionais considerados mais exitosos – quase sempre, o dos estados mais poderosos) afeta países centrais e periféricos de forma diferenciada. Contudo, isso não exclui a mediação ativa (aceitação, negociação ou resistência) dos governos nacionais, resultando em (relativas) subalternidades ou soberanias no processo de integração ao sistema mundial, cada vez mais globalizado, mas historicamente hierarquizado.

Para tomar essa decisão, é indispensável uma leitura própria da história e dos conflitos em curso, ao redor do mundo, e uma definição autônoma de seus objetivos estratégicos. Por isso, não é possível conceber uma integração internacional soberana que não questione e enfrente, de uma forma ou de outra, os consensos éticos e estratégicos das potências que controlam, naquele momento, o núcleo central do poder mundial. (FIORI, 2011, p. 30)

2.10 Governação educacional

A administração pública tradicional, tal como desenvolvida no *Welfare State*, operava com o monopólio estatal dos bens e serviços públicos (recursos públicos, servidores públicos, instituições públicas, critérios de produção e distribuição formalmente estabelecidos etc.). O monopólio se dava por intermédio da autoridade e dos dispositivos da burocracia do Estado, nos marcos das determinações legais e das diretrizes políticas deliberadas pelas instâncias formais da governabilidade. A governação até então, do ponto de vista operacional, foi edificada de forma hierárquica e regulamentada, com a descrição dos procedimentos organizacionais e das atividades dos agentes públicos. Os servidores públicos eram orientados para o rígido cumprimento das regras e normas da instituição e das ordens da autoridade pública (do superior imediato, do administrador da instituição e, indiretamente, do próprio governante), em suma, um perito a serviço da lei, dos procedimentos e do comando centralizado da burocracia pública (cf. RODRIGUES, M., 2009; BILHIM, 2017).

Nos anos 1980 e 1990, a reforma da governação do Estado apoiou-se na crítica da administração pública tradicional, elencando pontos como: falta de eficiência na administração e na implementação de políticas públicas; dificuldades dos governantes e dos chefes da administração pública de controlar a ação das instituições e agentes públicos na fase de execução; custos elevados; perda de confiança da população nas instituições públicas e nos políticos; excesso de estruturas e processos; indiferença às necessidades dos cidadãos. O contexto de estagnação econômica, desemprego e déficits públicos constantes, marcados pela crise fiscal (dificuldade para financiar a máquina e os serviços públicos), administrativa (dificuldade na implementação efetiva das políticas públicas) e de legitimidade do Estado (dificuldade em responder às demandas dos cidadãos), contribuíram para fragilizar o modelo weberiano de administração pública focada em bem-estar (cf. TORRES, 2016; BILHIM, 2017).

Os problemas de governabilidade decorrentes da crise da governação tradicional do Estado abriram espaço para a emergência de “modelos gerenciais”, tais como a “Nova Gestão Pública” (no Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e outros) e a “Reinvenção do Governo” (nos Estados Unidos). Esses modelos buscaram na gestão empresarial respostas (mecanismos de mercado e ferramentas de gestão privada) para os problemas de governação do setor público (SANTOS, M., 1996; TORRES, 2016; BILHIM, 2017; RODRIGUES, M., 2009), com destaque para:

a) valores e práticas da gestão privada – mérito, eficácia, eficiência (fazer mais com menos), padrões de desempenho mensuráveis, avaliação e responsabilização, contratação (sem estabilidade) dos empregados;

b) uso de terceiros na prestação de serviços públicos, competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, usuário como cliente do serviço público e livre escolha da instituição prestadora;

c) “descentralização do poder decisório pelas unidades públicas, transferindo o poder para os gestores de cada unidade administrativa” (RODRIGUES, M., 2009 p. 35);

d) financiamento (integral ou parcialmente) e regulação estatal (contrato, avaliação, auditoria) “das unidades organizacionais responsáveis pela produção eficiente de bens e serviços” (RODRIGUES, M., 2009, p. 34);

e) concentração da gestão pública na fixação dos grandes objetivos da política pública e no controle de seus resultados (“dirigir e não remar”):

Assim, ao Estado continuam a ser confiadas as tarefas de planejar e decidir que bens e serviços a ser disponibilizados, financiar a

produção (total ou em parte) desses bens e serviços, e controlar os níveis de qualidade dos produtos e de satisfação dos cidadãos. Por sua vez, as unidades de produção (privados, públicas ou sem fins lucrativos) seriam responsáveis pela efetiva produção e distribuição dos bens e serviços que as entidades governativas decidiram promover. Entre o Estado e estas, seria necessário estabelecer uma relação contratual em substituição da relação de autoridade hierárquica, de maneira a definirem os termos em que o serviço vai ser prestado, remunerado e distribuído pela população. (RODRIGUES, M., 2009, p. 36-37)

Do ponto de vista desses paradigmas de gestão, no lugar do monopólio estatal dos serviços públicos, as unidades produtoras se diversificam - empresas públicas, empresas privadas, organizações do terceiro setor, etc. – e concorrem entre si. A expectativa é que essa competitividade crie a qualidade e a eficiência que faltava às estruturas burocráticas, aumentando a capacidade de resposta da gestão pública ao cidadão.

À organização única do estado produtor e distribuidor de serviços públicos sucedeu uma constelação de operadores com diferentes naturezas jurídicas e missões. O estado cedeu o seu lugar único e majestático a uma miríade de operadores, de tal forma que, muitas vezes, nem é já o ator mais importante na rede de relações institucionais distribuidoras de serviços públicos aos cidadãos. (BILHIM, 2017, p. 10)

Ao se concentrarem na eficiência e qualidade da gestão em detrimento da participação dos cidadãos no processo decisório e do atendimento às demandas sociais, os “modelos gerenciais” deixaram um terreno aberto para a emergência de outros modelos, principalmente em governos locais de alguns países da Europa Continental, que buscaram garantir o interesse público pela ampliação da participação cidadã (vista como fundamental para a resolução de problemas sociais complexos) e na criação de estruturas de coordenação interorganizacional da rede de prestadores de serviço fomentada pelas reformas gerenciais. Esses modelos emergentes de governação pós-gerencial (“Novo Serviço Público”, “Novo Estado Weberiano”, “Nova Governança Pública”), em diferentes graus, almejavam a regulação, a qualidade e a renovação dos serviços públicos para além dos mecanismos de competição/gestão de mercado, apostando na cidadania ativa (participação direta da sociedade civil na formulação e desenvolvimento das políticas públicas) e na colaboração/interação da rede de coprodutores e usuários (cf. RODRIGUES, M., 2009; OLIVEIRA; PISA, 2015; BILHIM, 2017, p. 18). De acordo com Oliveira e Pisa (2015),

evolui-se então para a noção de governança, que se refere à capacidade do Estado de implementar as políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns e pressupõe o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade, ao passo que sejam promovidas ações que garantam a maior atuação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos. (OLIVEIRA; PISA, 2015, p. 1264)

No início dos anos 1990, de acordo com Santos (1996, p. 7), o Banco Mundial passa a “referir-se ao termo *governance* (governança)”, associado à noção de “*good governance* (boa governança)” ou “*good government* (bom governo)”, manifestando preocupação com a capacidade governativa dos países em um contexto de ajuste econômico. Disseminando o conceito de governança (como o *modus operandi* do governo eficiente) por meio do documento *Governance and Development* (WORLD BANK, 1992), o Banco salienta a relevância dos procedimentos e práticas governamentais, além da participação dos “beneficiaries and others affected” na concepção e implementação dos programas sociais. Promovido igualmente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a OCDE e o G8 (grupo dos oito países mais desenvolvidos), o paradigma da governança difundiu-se entre políticos, gestores, intelectuais e organizações dos países envolvidos com políticas de ajuste de suas economias (cf. SANTOS, M., 1996; GONÇALVES, 2012; BRASIL, 2014a; WORLD BANK, 1992).

Vale salientar a origem “corporativa” do conceito/termo governança, que emerge no contexto das tensões entre acionistas e executivos nas grandes companhias privadas, principalmente a partir da década de 1980. Conforme relato de Oliveira e Pisa,

tornou-se imprescindível a adoção dos princípios da governança corporativa, principalmente, a partir dos escândalos financeiros relacionados com fraudes contábeis e expropriação da riqueza dos acionistas por parte dos executivos, os quais tiveram início no setor energético, estendendo-se em seguida a inúmeras corporações norte-americanas. [...] No Brasil, o tema governança corporativa ganha importância a partir dos anos 1990, após a falência de companhias abertas e do fechamento de grandes bancos privados pelo Banco Central, trazendo a público inúmeros esquemas de fraude nos registros e padrões contábeis. Esses fatos puseram em xeque a confiança nas auditorias independentes e incentivaram a busca por melhorar os níveis de governança corporativa (OLIVEIRA; PISA, 2015, p. 1266-1267)

Para melhorar o desempenho organizacional e reduzir conflitos de interesse entre proprietários do capital (acionistas/cotistas) e seus administradores (executivos),

potencializados pelo desequilíbrio de informações e de poder, foram desenvolvidos estruturas e princípios de governança (cf. GONÇALVES, 2012; OLIVEIRA; PISA, 2015; BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014):

a) estruturas de governança: assembleia geral (de todos os acionistas), conselho de administração (com a participação de conselheiros externos), diretoria executiva, conselho fiscal, auditoria independente e outros;

b) princípios: *accountability* (prestar contas e auditoria), *compliance* (ética, integridade e cumprimento de normas institucionais do país) *disclosure* (transparência e lisura na divulgação de dados contábeis), *fairness* (equidade é o senso de justiça para com todos os acionistas e *stakeholders*⁵⁴), transparência (cultura de disponibilização de informações às partes interessadas), responsabilidade corporativa (responsabilidade socioambiental, principalmente).

Adaptando o conceito ao setor público, organismos internacionais (OCDE, por exemplo), órgãos governamentais (como o TCU) e especialistas (como o ex-ministro da Reforma do Estado, Bresser-Pereira) definiram governança pública enfatizando sua dimensão operacional - capacidade financeira e gerencial de formular e executar políticas públicas – e sua dimensão política – os arranjos formais e informais de deliberação pública, envolvendo a participação dos políticos, dos gestores e, principalmente, da sociedade organizada (cf. TORRES, 2016). Dentre os princípios da governança pública, Oliveira e Pisa (2015) destacam: efetividade, transparência, *accountability*, participação cidadã, equidade, conformidade legal, ética e integridade.

Para avaliar o grau e a evolução da governança pública, “inúmeras organizações internacionais têm desenvolvido indicadores e publicado estudos sobre a mensuração da governança” (OLIVEIRA, PISA, 2015, p. 1265), a exemplo da OCDE, Banco Mundial e o PNUD, produzindo metodologias, informações e avaliação comparativa dos países. Entretanto,

tais indicadores são baseados em percepções e, ainda que cuidadosamente construídos, são evitados de limitações por agregar grandes quantidades de informações de diversas fontes e reduzi-las a um único número — um único escore de governança — por país, por ano, a fim de facilitar comparações. (OLIVEIRA; PISA, 2015, p. 1265)

⁵⁴ Stakeholders é um conceito que designa qualquer grupo ou indivíduo que afeta ou é afetado pelas atividades e objetivos da empresa, incluindo grupos estratégicos de não-acionistas e outras partes interessadas (trabalhadores, clientes, concorrentes, comunidades, governos, mídia, ONG, sindicatos etc.) que devem ser levados em consideração no planejamento e na governança (Cf. FREEMAN; REED, 1983).

Outro aspecto da governança do setor público é a construção de instâncias de interlocução com a sociedade para a definição de uma agenda pública e metas comuns, fortalecendo a sustentação política das decisões pactuadas (TORRES, 2016). Essa interlocução inclui a noção de gestão participativa ou partilhada com a sociedade civil como estratégia para ampliar a legitimidade e a eficácia das políticas públicas, forjando outras lógicas participativas que concorrem com os espaços e mecanismos da governabilidade⁵⁵ tradicional.

Para Santos (1996), a noção de governança alargou-se e acabou envolvendo dimensões do conceito de governabilidade. Afinal, se tratava de contexto com um maior número de atores (potencialmente) interessados nas políticas públicas, da formulação à avaliação dos serviços.

Dentro deste espírito, a discussão mais recente do conceito de *governance* ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e pelas fronteiras do sistema econômico. Incluem-se aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos. (SANTOS, M., 1996, p. 9)

Para Torres (2016), as políticas de governança procuram dar resposta à crise de governabilidade, ao tentar dar conta de dinâmicas sociais que escapam ao poder político formal. Nesse sentido, a governança articula as redes sociais informais, buscando englobar a sociedade como um todo em espaços de participação e de construção de consensualidades. O foco da governança “não é a relação formal entre governantes eleitos e governados eleitores” (governabilidade), mas a normatização das “relações de poder informais que se estabelecem entre o estado o setor organizado do público de cidadãos”, incluindo sindicatos, organizações e lobbies (TORRES, 2016, p. 169).

Contudo, é preciso considerar “as gigantescas assimetrias de poder” entre os diferentes setores da “sociedade civil” (TORRES, 2016, p. 165). Nesse sentido, há riscos de uma “governabilidade partilhada” com os setores organizados e poderosos da

⁵⁵ Bresser Pereira define governabilidade em termos das condições políticas que indicariam “a qualidade das instituições que asseguram a representação e a intermediação de interesses em um Estado, bem como o grau de legitimidade - e, portanto, de poder - de cada governo” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 1). Outros autores (GONÇALVES, 2012; TORRES, 2016; SANTOS, M., 1996) especificam essas condições: capacidade de liderança e coordenação do governo para construir coalizões e bases de apoio para aprovar e implementar políticas públicas; capacidade da elite governamental em estabelecer arenas de negociação com opositores, grupos de interesse/pressão e de mediar conflitos sociais; entre outras condições para a manutenção da estabilidade e da legitimidade das instituições frente à sociedade civil.

sociedade acabar desviando a vontade e soberania popular aferida nas urnas, fragilizando a responsividade do governo com as demandas dos cidadãos menos organizados e menos poderosos. Não por acaso, perspectivas alternativas de governança têm defendido um papel ativo do Estado na indução “de capacidade organizativa em setores nos quais esta capacidade não surge ‘espontaneamente’, ou seja, sem o poder do estado”. (TORRES, 2016, p. 167).

Além de sua variante “gerencial” (corporativa e de setor público) e de sua variante “partilhada” (de redes de interlocução e participação social), a governança também se apresenta em nível internacional designada frequentemente como “governança global”. Tratar-se-ia, pois, de forma de governança que se exerceria sem um governo supremo e coercitivo, mas de forma multilateral e dialógica, com predomínio da atuação dos organismos internacionais em articulação com os governos e a sociedade civil dos países, além de atores não estatais como as Organizações Não Governamentais Internacionais e empresas transnacionais.

O termo “governança” alude à ordem em transformação na política mundial. Remete à ideia de “governança sem governo”, que presume a ausência de autoridade governamental suprema no nível internacional e, ao mesmo tempo, não supõe a exclusão de governos nacionais e subnacionais. Nesse cenário, a política mundial envolve todas as regiões, países, assim como relacionamentos internacionais, movimentos sociais e até mesmo organizações privadas em atividades nas fronteiras nacionais. (FREITAS, D., 2007, p. 3)

Governança global confere aos atores não-estatais (ONGs, movimentos sociais, empresas) uma maior possibilidade de atuação na agenda global, de forma independente dos governos nacionais. Organizações não governamentais internacionais como a Anistia Internacional e o *Greenpeace* possuem considerável influências nas discussões de tratados, acordos, convenções e resoluções internacionais de seus temas globais de atuação. Organismos internacionais como a ONU e o Banco Mundial trabalham com a constituição de “redes de temas globais” ou “grupos *ad hoc*” para lidar com problemas específicos, incluindo organizações da sociedade civil dos países (GONÇALVES, 2012, p. 13). Essa participação poderá se dar de modo mais formal, como na Organização Internacional do Trabalho (OIT), que delibera por modelo tripartite (com representantes dos Estados, empresas e sindicatos), ou de modo mais consultivo, a exemplo da Organização Mundial do Comercio (OMC), que vem incorporando preocupações da sociedade civil na resolução das disputas.

Independentemente da legitimidade (ou não) de ONGs (pequenos grupos monotemáticos) e de multinacionais (focadas em lucro) nas decisões sobre o bem comum global (cf. GONÇALVES, 2012), o fato é que, em maior ou menor grau, essas forças supranacionais e os organismos internacionais influenciam cada vez mais a regulação dos Estados, concorrendo, portanto, com as forças políticas e econômicas nacionais (cf. DALE, 2004). Diante do poderio dos Estados que seguem praticando uma política mundial “tradicional”, em sentido contrário aos preceitos da “boa governança” e desconsiderando muitas vezes os acordos celebrados pela “governança global”, como os Estados Unidos e a China, vale a pena pensar sobre a questão/provocação colocada por Curado (2005):

A China está nos antípodas de qualquer transparência, prática de diálogo, responsabilidade e equanimidade. Mesmo os vastos recursos do poder dos Estados Unidos não podem ser explicados pela teoria da governança. Qual é, pois, o melhor campo de aplicação da noção de governança? Do nosso ponto de vista, é o de estados que desistiram de ser protagonistas na cena mundial, e o de organizações supranacionais que não sabem muito bem o que fazer; não o sabendo, ocupam o seu tempo a arrumar a despensa. Um exemplo especialmente claro encontra-se na atenção que a União Europeia tem dedicado à governança. (CURADO, 2005, p. 3)

Para Curado (2005), a governança é produto de uma racionalização da governação (tradicional), excluindo seus elementos não explicáveis – o carisma do estadista, a criatividade política, etc. – e suas limitações e defeitos habituais, como corrupção, patrimonialismo, clientelismo, ineficiência burocrática. Seguindo esta linha de raciocínio, pode-se afirmar que, na governança, os defeitos do estadista (nacionalismo, populismo, autoritarismo, etc.) dão lugar à excelência do bom gestor/do bom funcionário. Além disso, os elementos “subjetivos” das políticas públicas (sujeita a jogos de interesses, disputas ideológicas, caprichos e improvisos dos governantes e legisladores, etc.) cedem lugar a uma governança regrada a dados, conduzida por um centro pensante de políticas públicas que se apoia em consensualidades (governança partilhada com seleta sociedade civil) e em evidências - produzidas com rigor/objetividade que só os sofisticados sistemas de informação-avaliação podem ter.

Mas como fica essa questão da governança no Brasil – e especialmente em relação à educação básica? Realizadas essas considerações teóricas iniciais (sobre a emergência do paradigma da governança e de suas variantes), é possível avançar na discussão da problemática brasileira.

No Brasil, nos anos 1990, a reforma do Estado idealizada e liderada por Bresser-Pereira optou por um modelo mais gerencial de governança para responder aos impasses da administração burocrática, priorizando o combate à crise fiscal e a modernização do aparelho administrativo. O Plano Diretor da Reforma do Estado (de 1995) apontou para a necessidade de: ampliar a produtividade da administração pública; descentralizar as atribuições administrativas; e promover a participação social na gestão pública (cf. BRESSER-PEREIRA, 1997; TORRES, 2016). Para Bresser-Pereira (1997), era preciso alterar o tamanho do Estado e redefinir seu papel regulador, recuperando a governança (capacidade financeira e administrativa do Estado) e ampliando a governabilidade (capacidade política e legitimidade do governo).

A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as ideias de privatização, publicização e terceirização. A questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 7-8)

De acordo com Oliveira (2008), na área da educação, os governos do Presidente Fernando Henrique (1995-1998;1999-2002) e do Presidente Lula (2003-2006;2007-2010), cada qual com suas especificidades, avançaram com o modelo de gestão de políticas públicas e sociais delineado pela reforma do Estado que se iniciou a partir de 1995, concretizando, assim, uma regulação educacional sintonizada com a agenda global para a educação (FREITAS, D., 2007; OLIVEIRA, D., 2009).

Na educação, o governo federal vem desenvolvendo programas, estabelecendo parcerias com os municípios e com as escolas diretamente, muitas vezes sem a mediação dos estados, consolidando assim um novo modelo de gestão de políticas públicas e sociais. Tal

modelo, contudo, tem ensejado também o envolvimento de outras instituições na implementação de programas sociais no nível local, tais como: Organização Não- Governamental (ONG), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sindicatos. (OLIVEIRA, D., 2009, p. 198)

Na era FHC, o projeto de reforma do Estado manifestou-se na governação da área educacional por meio de ações como:

1) A consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, com inovação metodológica (adoção da TRI) e curricular (publicação da Matriz curricular de referência da avaliação) e de gestão (papel diretivo do INEP, maior articulação com as secretarias subnacionais de educação e terceirização de parte dos serviços de execução)

2) A modernização (metodológica e tecnológica) do sistema de informações e indicadores educacionais, com destaque para a realização periódica dos censos educacionais (Censo Escolar, principalmente) e a produção de um catálogo amplo de indicadores da educação básica no Brasil;

3) A criação do FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional n. 14, de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano (BRASIL, 1996a), que possibilitou (a partir de janeiro de 1998) a redistribuição dos recursos da educação com base nos dados de matrícula do Censo Escolar anual realizado pelo MEC, estabelecendo um valor anual mínimo de verbas públicas por aluno;

4) A descentralização da educação básica pela promoção da municipalização do Ensino Fundamental, fomentando à criação de sistemas próprios de educação básica em nível municipal (ente da federação, desde a Constituição de 1998 e com responsabilidades educacionais especificadas pela LDB de 1996);

5) A instituição do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em 1995, utiliza o mecanismo de transferência de recursos financeiros da União para escolas públicas, com o objetivo de ampliar a autonomia da gestão de recursos destinados à manutenção de infraestrutura física e pedagógica;

6) A criação do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE (“PDE-Escola”, a partir de 2006, com novos critérios de seleção das escolas participantes) por meio de empréstimo firmado em 1998 com o Banco Mundial. O intuito do plano é apoiar o planejamento estratégico da escola e melhorar a gestão escolar em relação às ações de qualidade do ensino e permanência das crianças de escolas de municípios (das regiões

Norte, Nordeste e Centro-Oeste) com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH);

7) Início do processo de parceria público-privada dos sistemas municipais de educação com sistemas privados de ensino apostilado (que se intensificou nos governos do PT, principalmente depois da Prova Brasil e do Ideb);

8) Definição dos Parâmetros Curriculares Nacionais para a educação básica, um documento de política curricular com detalhamento que tangencia um currículo pleno. Apesar de seu caráter não obrigatório, foi amplamente disseminado nas redes e escolas, principalmente por referenciar a política nacional de livros didáticos e os programas de formação continuada dos professores em diversas redes;

9) Retomada, gradativa, da distribuição universal do livro didático no ensino fundamental das redes públicas, a partir de 1995, contemplando as disciplinas de matemática e língua portuguesa (em 1996, a de ciências; em 1997, as de geografia e história) e início do processo de avaliação pedagógica dos livros inscritos para o PNLD, sendo publicado o primeiro “Guia de Livros Didáticos” de 1ª a 4ª série;

10) Intensificação dos convênios, acordos e parcerias com organismos internacionais como o Banco Mundial, viabilizando financiamentos e assessorias técnicas para as ações da reforma educacional no país, com destaque para os esforços de desenvolvimento do sistema nacional de avaliação e de implementação de sistemas próprios de avaliação nos estados; entre outras ações.

Nos governos do Presidente Lula, as políticas emergentes de governação da educação encontraram eco em ações como:

1) A utilização da educação para distribuir políticas sociais (de renda, de escolarização e de emprego) de assistência aos mais pobres, por meio de programas como Bolsa-Família, Pró-Jovem e Primeiro Emprego, envolvendo as redes e escolas “na seleção de públicos atingidos” (OLIVEIRA, D., 2009, p. 204);

2) A criação da avaliação censitária do Ensino Fundamental das escolas públicas (ANRESC/Prova Brasil) como componente do SAEB e a divulgação dos resultados por escola/rede, ampliando a regulação avaliativa federal das redes de ensino (estaduais e municipais) e escolas;

3) A realização de investigações sobre escolas eficazes (“boas práticas”) a partir de resultados da Prova Brasil de 2005 em parcerias envolvendo o INEP/MEC e organismos internacionais (“Estudo Prova Brasil”, com o Banco Mundial, e “Aprova

Brasil: o direito de aprender”, com o UNICEF, por exemplo), de forma a utilizar os resultados da avaliação federal censitária para incidir nas práticas escolares;

4) Criação do FUNDEB, por meio da Emenda Constitucional n. 53, de 19/12/2006. A emenda atribuiu nova redação ao parágrafo 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pela Lei n. 11.494, de 20/06/2007, ampliando o principal mecanismo de financiamento da educação básica, que passou a abranger as três etapas da educação básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio);

5) Criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2007, que passou a ser o principal indicador de qualidade da educação básica (combinando desempenho com aprovação escolar), fixação de metas nacionais (bianuais) de longo prazo para o Ideb do país (e para cada rede de ensino e escola) referenciadas no desempenho médio em avaliações alcançados por países desenvolvidos (os 20 melhores no PISA) que integram a OCDE;

6) Instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” e do Plano de Ações Articuladas (PAR), criados em 2007 e implementados a partir de 2008 (cf. OLIVEIRA, D., 2009; FREITAS, D., 2013), possibilitando ao MEC: a) comprometer 5.563 municípios brasileiros com metas de desenvolvimento educacional (alfabetização das crianças; aumento progressivo do Ideb; b) oferecer apoio técnico e financeiro aos municípios com maiores dificuldades no alcance das metas, principalmente em relação à qualidade do ensino (indicada pelo baixo Ideb); entre outras ações.

Todas essas ações evidenciam uma relação mais direta do governo federal com as redes locais e escolas, de certa forma, passando por cima do pacto federativo, alcançando inclusive questões do cotidiano escolar, produzindo orientações pedagógicas e instrumentos de planejamento. Todavia, isso se deu sem perder o foco no monitoramento dos resultados escolares, principalmente da proficiência dos estudantes. Principalmente a partir de 2007, com o Ideb e o PDE, mais do que coordenação federativa, o governo federal vem apostando no reforço de sua própria capacidade indutora na educação, inclusive com maior centralização de questões estratégicas como: avaliação e informações educacionais, orientações curriculares, livros didáticos, etc. Para os críticos dessa política, houve um aprofundamento do gerencialismo do governo federal, chegando até o nível do estabelecimento escolar (cf. HORTA NETO, 2013; FREITAS, D., 2013)

O gerencialismo alastrou-se nesse setor, verificando-se: forte indução, pelo Estado central, da municipalização do ensino fundamental, especialmente por meio de medidas concernentes a financiamento e definição de competências dos âmbitos administrativos; maior presença da administração central na unidade escolar por meio de programa e projetos justificados pela função supletiva e de apoio técnico da União, para o que foi estratégica a propalada autonomia da escola; juridificação da educação básica pela instância central; práticas sistemáticas de avaliação de sistemas e exames; centralização de informações educacionais. (FREITAS, D., 2007, p. 192)

Nesse processo de maior protagonismo do governo central, “a conjugação de ‘medida-avaliação-informação’ surgiu como uma via estratégica de regulação educacional” (FREITAS, D., 2007, p. 192). A centralização da produção e disseminação de informações e indicadores educacionais, com destaque para os resultados da avaliação censitária e a divulgação do Ideb, propiciaram “o aumento da presença direta do Estado central na regulação de um nível de educação e ensino que é ofertado e administrado pelas instâncias subnacionais”, ainda mais quando a presença foi reforçada pela oferta de programas e projetos educacionais financiados pela União (FREITAS, D., 2007, p. 188).

Além disso, a criação do Ideb sinaliza um maior alinhamento às avaliações internacionais e à “emergente governança internacional da educação” (FREITAS, D., 2007, p. 3). Isso pode ser observado na incorporação nacional de temas da agenda global, em geral formuladas, patrocinadas e difundidas pelos organismos internacionais. De fato, a governação da educação do Brasil no último período apoiou-se no tripé descentralização – centralização – internacionalização, que operaram em níveis distintos, mas relativamente sobrepostos e combinados para orquestrar uma mudança no paradigma de governação da educação brasileira, com a emergência de uma governança do tipo gerencial e global, principalmente.

Para avançar um pouco mais na compreensão da (nova) governação educacional no Brasil, convém explicitar o esquema conceitual (formulação exploratória) que orientou a descrição feita até o momento e que será mobilizado para estruturar uma interpretação inicial da problemática em questão.

No âmbito desta análise, o termo ‘governança’ refere-se ao arranjo governativo geral (elementos, estruturas, relações, regras, processos) do Estado, que se realiza pela articulação de duas dimensões centrais:

a) uma dimensão política: governantes e governados, partidos políticos, das instâncias de decisão, das grandes deliberações e diretivas políticas.

b) uma dimensão operacional: relação entre servidores e usuários/beneficiários dos serviços, dos procedimentos, instituições e recursos para a operacionalização das deliberações e diretivas políticas, em suma, para o gerenciamento do Estado.

No período histórico atual (a partir dos anos 1980 e 1990), a (nova) governação do Estado é uma resultante da coexistência e luta de dois paradigmas concorrentes: o paradigma da “governança tradicional” *versus* o paradigma da “governança” (ou governação emergente). Na governação tradicional, esses níveis aparecem bem demarcados (ainda que relacionados), na forma da administração pública tradicional (dimensão operacional) e da governabilidade (dimensão política). Na governança, a dimensão operacional e a dimensão política da governação aparecem menos demarcadas ou mais diluídas. Trata-se de “variantes” relativamente sobrepostas e combinadas que, do ponto de vista analítico, a depender da variante dominante, podem ser identificadas como ‘gerencial’ (de gestão pública com mecanismos e valores próprios do setor privado), ‘global’ (de integração às formas emergentes da “governança” mundial globalizada) e ‘partilhada’ (de constituição de redes e estruturas de participação social). As três variantes delimitam aspectos de um mesmo complexo de governação emergente, aqui nomeado como paradigma da governança. Se, na governação tradicional, há clara diferenciação entre governantes e cidadãos (dimensão política), entre servidores e beneficiários, na governança, por sua vez, há certo hibridismo dos papéis: político-gerente, gerente-governante, usuário-participante, com valorização do *ethos* empresarial e civil em detrimento do *ethos* político e estatal.

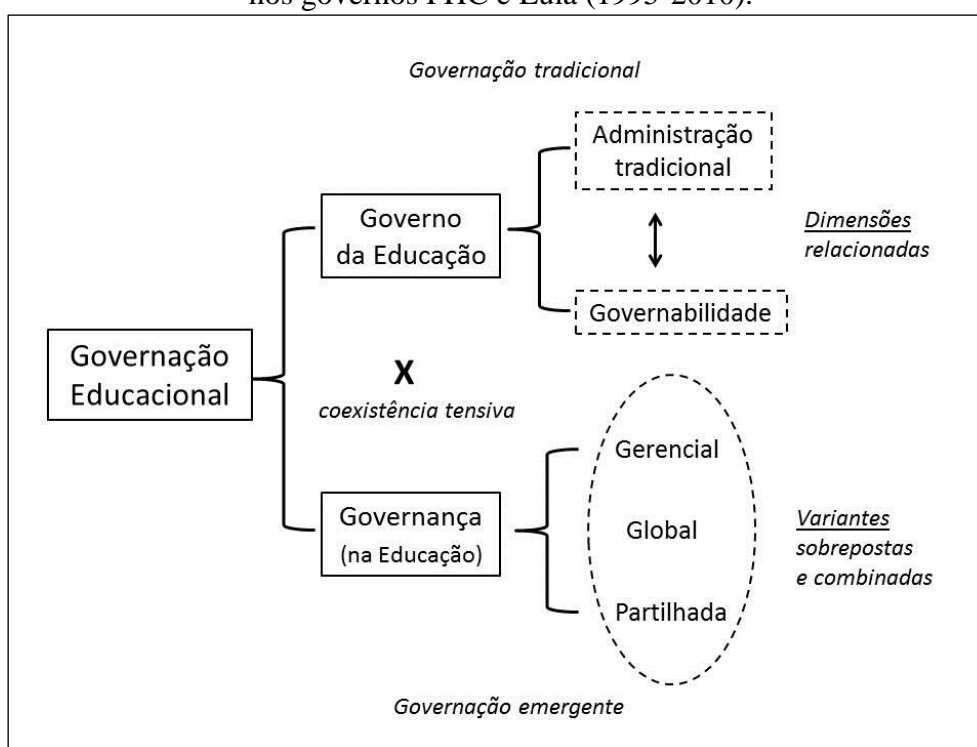
O conceito/esquema de (nova) governação educacional aqui proposto (Figura 3) mobiliza as noções sistematizada anteriormente para orientar uma interpretação (inicial) sobre as mudanças/permanências na governação do setor educacional no Brasil, principalmente no âmbito federal, tal como descrito e sistematizado até o momento. Ao que tudo indica, a reforma do Estado brasileiro, no que diz respeito ao setor educacional, vêm forjando uma (nova) governação pela dinâmica de *coexistência tensiva*⁵⁶ entre:

⁵⁶ Coexistência tensiva: trata-se de uma combinação tensiva de elementos concorrentes, que estabelecem uma relação pendular. A relação ora se inclina para o antagonismo (formas novas “lutam” para substituir formas antigas), ora se inclina para conciliação (formas antigas servem às novas formas e são por elas ressignificadas).

a) uma governação tradicional da educação – sintetizada pela categoria ‘Governo da Educação’⁵⁷: conceito sintético (e figura expressiva) para designar duas dimensões, distintas, mas relacionadas (imbricação mais evidente nas crises, com tendência de “contágio” de uma para outra): 1. Administração pública tradicional; 2. Governabilidade;

b) uma governação emergente na educação – sintetizada pela categoria ‘Governança (na Educação)’: categoria para designar a noção complexa de governança no setor público educacional, bem como de suas “variantes”, mais ou menos sobrepostas e combinadas: 1. Gerencial; 2. Global; 3. Partilhada.

Figura 3: Diagrama conceitual da (nova) governação educacional do Brasil - gestada nos governos FHC e Lula (1995-2010).



Fonte: elaborado pelo autor.

No Brasil, a reforma educacional (projeto de governança na educação) apoiou-se em mecanismos e estruturas próprias da administração tradicional (normativas jurídicas

⁵⁷ “Governo da Educação” foi utilizado por Freitas (2007) em um sentido que tangencia o que estamos chamando de governação educacional, mas se concentrando em termos/elementos da governação tradicional: “Entende-se por ‘governo’ da educação o complexo constituído pela política e administração educacional”. (FREITAS, 2007, p. 2). A apropriação que estamos fazendo desdobra a definição da autora (com a inclusão/explicitação da dimensão ‘governabilidade’) e recorta seu escopo original, restringindo o termo à governação tradicional do setor de educação. Retoques cirúrgicos à parte, da formulação original preserva-se a construção de um conceito sintético para representar uma relação conceitual complexa entre a dimensão política e a dimensão operacional/administrativa da governação.

e administrativas, dispositivos institucionais, recursos estatais, hierarquias formais etc.) e na governabilidade (bases de apoio, legitimidade eleitoral, publicidade oficial, articulações federativas, debate e negociação com opositores, etc.) para ser impulsionada. Ou seja, a reforma educacional apoiou-se na capacidade administrativa e normativa existente para poder ser viabilizada, desde o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique (1995-1998), mas principalmente no segundo mandato de Lula (2007-2010), quando houve “reforço, na profissionalização e na ampliação da burocracia estatal” (TORRES, 2016, p.162) como um todo, o que favoreceu o avanço da intervenção federal na regulação dos produtos escolares.

A governação tradicional foi arranque e propulsão da emergência da governança, mas também seu alvo ideológico. O Governo da Educação precisou alargar seu escopo de intervenção nos assuntos educacionais, ora articulando, ora “passando por cima” da jurisdição federativa, no ímpeto de fazer os preceitos da boa governança chegarem até a escola. No segundo mandato de Lula (2007-2010), o desenvolvimento educacional justificou a combinação tensiva inclinada mais para a conciliação entre os paradigmas de governação concorrente. Trata-se de uma governança semigerencial⁵⁸ apoiada em metas e indicadores de produto, alinhada à avaliação e aos padrões educacionais da governança global (do PISA e da OCDE), e construída por uma governança semipartilhada⁵⁹ com a sociedade civil (com os atores mais poderosos, principalmente), que não seria impulsionada sem os mecanismos próprios da administração pública e da governabilidade tradicionais: normativas legais e administrativas, órgãos e instituições da burocracia estatal (secretarias e escolas), recursos humanos e materiais do Estado, processos políticos de deliberação formal, autoridade dos governantes legitimados pelo sufrágio dos cidadãos, etc. Por outro lado, o discurso da governança se contrapôs ao atraso educacional atribuído à velha governação da educação básica, conclamando por

⁵⁸ Em que pese o ideário de quase-mercado da governança de tipo gerencial, a educação básica brasileira segue sendo ofertada e gerida principalmente por instituições estatais, com matrículas estabelecidas por território e não por mecanismos de livre escolha: em suma, a cultura competitiva na educação brasileira ainda não chegou aos mecanismos de mercado da “Nova Gestão Pública” (Inglaterra e Nova Zelândia, por exemplo) ou da “Reinvenção do Governo” (Estados Unidos).

⁵⁹ Os paradigmas mais participativos (cidadania ativa) de governança ainda são rarefeitos na (nova) governação da educação brasileira. Em geral, a interlocução com a sociedade civil, quando ocorreu, privilegiou os chamados “reformadores empresariais” (Todos Pela Educação, especialmente), a exemplo do que aconteceu na construção do Plano de Metas, do PDE e do Ideb, em 2007. Contudo, em 2010, há uma exceção importante: a discussão do Plano Nacional de Educação na Conferência Nacional de Educação - CONAE, que mobilizou um número significativo de intelectuais, sindicalistas, conselheiros municipais e ativistas do movimento popular de educação.

resultado, qualidade, parceria, planejamento estratégico e melhoria institucional nas redes e estabelecimentos públicos de ensino.

2. 11 Ligando os pontos

Por fim, apresenta-se a seguir uma sistematização dos conceitos abrangentes (categorias-chave da problemática educacional) da arquitetura do campo conceitual da avaliação externa e em larga escala, sob a forma de:

a) um organizador gráfico (diagrama) que ilustra esse primeiro nível do mapeamento conceitual da avaliação (cf. Figura 4);

b) um quadro-síntese com as principais tensões constitutivas dos conceitos abrangentes, na perspectiva do mapeamento conceitual tensivo apresentado na metodologia desta investigação (cf. Quadro 3);

c) um quadro-síntese que destaca as principais interfaces dos conceitos abrangentes com a esfera social da avaliação externa e em larga escala (cf. Quadro 4).

Figura 4: Decágono conceitual da avaliação em larga escala - conceitos abrangentes



Fonte: elaboração do autor.

Quadro 3: Conceitos abrangentes: tensões constitutivas

CONCEITOS ABRANG.	PRINCIPAIS TENSÕES CONSTITUTIVAS
Estado Avaliador	<ul style="list-style-type: none"> • Estado provedor, interventor e burocrático x Estado gerencial, regulador e avaliador • avaliação externa da “avaliocracia” x avaliações internas dos atores escolares • regulação/controle do Estado x autonomia/corporativismo da escola • velha racionalidade dos programas sociais x nova racionalidade técnica dos programas sociais
Reforma educacional	<ul style="list-style-type: none"> • dispositivos de regulação da educação x autonomia pedagógica dos estabelecimentos (movimentos e experimentos pedagógicos) • reformadores educacionais x resistência de sindicatos, organizações e intelectuais da educação
Reforma curricular	<ul style="list-style-type: none"> • currículo ou base nacional x currículos subnacionais/locais • currículo tradicional, disciplinar e enciclopédico x paradigmas curriculares emergentes (por competências, por padrões de desempenho, por projetos e temas transversais etc.) • reformadores empresariais x movimentos, organizações e intelectuais da educação • viés curricular “conservador” e “pró-mercado” x viés curricular “progressista” e de “esquerda” • currículo oficial prescrito x currículo efetivado (recontextualizado) • currículo estruturado x autonomia docente • reorientação curricular da educação básica x realidade do trabalho docente (formação inicial, formação continuada, recursos didáticos, metodologias, programação).
Quase-mercado	<ul style="list-style-type: none"> • monopólio estatal do serviço educacional x diversificação de prestadores do serviço educacional • lógica/mecanismos da administração pública x lógica/mecanismos da gestão privada • regulação e financiamento estatal x autonomia das unidades produtoras do serviço • isonomia dos serviços educacionais x competição entre estabelecimentos de ensino • cidadãos-usuários x usuários-clientes

<p>Culpabilização Docente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “absolvimento” do Estado x culpabilização da escola e seus profissionais • reformadores da educação x associativismo docente • professor como protagonista e solução x professor como antagonista e obstáculo • hipercentralidade do professor no processo educativo x relativização da centralidade do professor • incremento das atribuições x precarização das condições de trabalho
<p>Accountability</p>	<ul style="list-style-type: none"> • desresponsabilização do Estado x responsabilização da escola e dos profissionais • prestar contas/justificar x responsabilizar/sancionar • consequências fracas (simbólicas) “<i>low stakes</i>” x consequências fortes (materiais)/ “<i>high stakes</i>” • modelo de mercado, formal e punitivo de <i>accountability</i> x modelo democrático, participativo e profissional de <i>accountability</i>
<p>Qualidade da educação</p>	<ul style="list-style-type: none"> • complexa qualidade escolar x qualidade mensurada pela avaliação externa • qualidade de insumos/processo (indicadores de insumo/processos) x qualidade de produtos/resultados (indicadores de produto/resultado) • padrões e metas de qualidade verticais x autonomia de redes e escolas • dimensões intraescolares da qualidade x dimensões extraescolares da qualidade • organismos internacionais e fundações privadas x associações científicas, sindicais e setores da burocracia pública
<p>Informações educacionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • escassez de informações x demanda por diagnósticos educacionais • tempo de produção das informações x tempo de difusão das informações • centralização das informações e uso regulativo x descentralização dos serviços educacionais - autonomia dos sistemas e instituições • excesso de informações produzidas x uso efetivo/apropriação das informações educacionais
	<ul style="list-style-type: none"> • “cultura educacional mundial comum” x “agenda globalmente

Mundialização da educação	<p>estruturada para a educação”</p> <ul style="list-style-type: none"> • demandas e <i>standards</i> mundiais x demandas e peculiaridades nacionais/locais • atores globais x atores nacionais e locais • educação como capital humano x educação com direito republicano dos cidadãos
Governança educacional	<ul style="list-style-type: none"> • governação tradicional [Governo da Educação] x governação emergente (Governança (na Educação)) • gerencialismo x pacto federativo • governo nacional da educação x governança global/política mundial • governabilidade (sufrágio, representatividade, majoritariedade) x “pós-governabilidade” (participação seletiva e consensualidade)

Fonte: elaboração do autor.

Quadro 4: Conceitos abrangentes: principais interfaces com a esfera da avaliação externa

CONCEITOS ABRANG.	INTERFACES COM A ESFERA DA AVALIAÇÃO EXTERNA
Estado Avaliador	<ul style="list-style-type: none"> - Centralidade da política de avaliação externa e em larga escala para mensuração dos resultados escolares, produção de indicadores e indução de qualidade no ensino, inclusive acionando o controle da sociedade. - Institucionalização de sistemas e programas de avaliação externa na condição de política e aparelho de Estado (continuidade, legalidade, burocracia, orçamento). - Constituição de uma “avaliocracia” que sobrepôs a avaliação externa produzida pela gestão dos sistemas às avaliações internas produzidas pelos atores da escola.
Reforma educacional	<ul style="list-style-type: none"> - Montagem e desenvolvimento de sistemas ou programas de avaliação externa e em larga escala para iniciar, orientar e monitorar as reformas educacionais em curso.
Reforma	<ul style="list-style-type: none"> - Tendência de alinhamento das matrizes curriculares de referência das avaliações externas com as novas prescrições curriculares.

curricular	<ul style="list-style-type: none"> - Tendência de antecipação de reorientações curriculares em áreas básicas nas matrizes de referência das avaliações
Quase-mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Uso dos resultados de testagens oficiais das proficiências para fomentar (e reforçar ideologicamente) o quase-mercado educacional: hierarquia entre escolas; competição entre famílias pelas melhores escolas; competição entre escolas pelos alunos de melhor desempenho; competição entre escolas/profissionais por premiações e bonificações por desempenho; terceirização da administração das escolas com pior desempenho; parcerias com empresas educacionais para melhorar resultados em avaliações; etc.
Culpabilização Docente	<ul style="list-style-type: none"> - Atribuição dos baixos resultados aos professores – má formação, desatualização, corporativismo, greve etc. - Uso dos resultados para: 1. estimar a efetividade dos professores, mensurando o valor agregado à aprendizagem do aluno; 2. monitorar e avaliar o trabalho docente;
Accountability	<ul style="list-style-type: none"> - Atribuição de consequências (simbólicas ou materiais) para os resultados das avaliações, gerando tensões entre o governo e os sindicatos de professores, além de críticas de setores da comunidade científica educacional.
Qualidade da educação	<ul style="list-style-type: none"> - Mensuração da qualidade das aprendizagens pelos programas ou sistemas de avaliação externa e em larga escala, que evidenciaram a problemática da qualidade do ensino, pautando a questão na agenda pública. - Implementação de programas e sistemas de avaliação como estratégia para indução de qualidade no sistema escolar.
Informações educacionais	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento de subsistemas de avaliação externa e em larga escala com parte do sistema de informações educacionais, compondo com os demais subsistemas de informação (censos educacionais, principalmente) o complexo de produção de estatísticas e indicadores para formulação e a avaliação de políticas públicas, bem como para o monitoramento das reformas educacionais em curso.

<p>Mundialização da educação</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Implementação de sistemas nacionais e subnacionais de avaliação como ação estratégica da agenda global da educação, contando com financiamento e assessoramento de organismos internacionais. - Tendência de integração dos países em avaliações internacionais e estudos comparados, principalmente o Pisa da OCDE. - Tendência de utilização dos resultados das avaliações internacionais para desenvolver programas globais em nível dos estabelecimentos de ensino.
<p>Governança educacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de índices educacionais com base em indicadores de proficiência produzidos por sistemas ou programas oficiais de avaliação - Fixação de metas de desempenho para redes e escolas - Atuação do governo central (verbas federais, apoio técnico e outros dispositivos) nas redes e escolas em função dos resultados de sistemas de avaliação - Os dados dos sistemas de avaliação e informação orientaram a governança educacional – formulação e avaliação de políticas, indução de qualidade escolar e processos institucionais

Fonte: elaboração do autor.

3 A CONTROVÉRSIA DA AVALIAÇÃO NO BRASIL: *CONTINUUM ARGUMENTATIVO*

No campo educacional, o discurso científico, por mais objetivo, técnico ou imparcial que se pretenda, traz de modo mais ou menos explícito um pronunciamento em relação às disputas político-ideológicas mais amplas da educação nacional, ainda que sob a forma de disputas epistêmicas e metodológicas próprias da esfera acadêmica, por vezes com militâncias intelectuais inconfessas. Por conseguinte, a opinião, a sustentação, a refutação dos pares, a expressividade mais ou menos acaloradas mostram-se não raramente em todos os pontos do debate educacional, e são tão mais evidentes quanto mais controversos forem os temas em discussão.

O embate e a argumentação - e não apenas científica⁶⁰ - parecem ser elementos fundamentais da relação entre os sujeitos desta arena cultural. Relação dinâmica que não é estranha a outros campos científicos, argumentariam os habituados à clarividência (desconcertante) de *Os usos sociais da ciência*, do sociólogo francês Pierre Bourdieu (2004, p. 22-23): “Todo campo, o campo científico por exemplo, é um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar esse campo de forças”. Relação tensiva que não é estranha a outras esferas sociais de produção dos discursos, argumentariam os aficionados pelas epifanias teóricas do filósofo russo Mikhail Bakhtin (2005, p. 44) e seu círculo: “São vozes diferentes cantando diversamente o mesmo tema. Isto constitui precisamente a ‘polifonia’, que desvenda o multifacetado da existência e a complexidade dos sofrimentos humanos”.

No centro das controvérsias educacionais contemporâneas, destaca-se o debate sobre avaliações em larga escala, até por concentrar uma amostra significativa dos ingredientes ideológicos e discursivos dessa disputa, tanto no que diz respeito às tensões próprias do campo (científico) da avaliação, mas também em relação à disputa social mais ampla sobre os rumos da educação brasileira. A centralidade da avaliação externa na definição das políticas faz dela o epicentro das disputas e polêmicas do campo educacional, que se estendem dos fóruns e publicações da esfera acadêmica aos espaços e veículos da esfera pública. Dar um passo, modesto, na compreensão desse “campo de

⁶⁰ Quantas vezes em textos acadêmicos da área educacional – e mesmo seguindo os protocolos rigorosos da argumentação científica (citação de “autoridades”, provas empíricas, etc.) - não encontramos “chamados” à ação direcionados aos professores (ou cidadãos), numa espécie de *gran finale* persuasivo (fazer agir) antecedido por uma sequência argumentativa racional (fazer crer)?

forças” pelas lentes da polifonia de seus discursos constitui o “pano de fundo” das motivações deste capítulo.

Da perspectiva da presente pesquisa, o embate ideológico entre dois discursos-fonte (ou discursos-geradores) - o Discurso Economicista e o Discurso Crítico - gerou ao longo do tempo quatro posicionamentos político-pedagógicos em relação ao debate sobre avaliações em larga escala: apoio incondicional (ou quase incondicional); apoio crítico; recusa propositiva; e recusa categórica (ou quase recusa), que formam um *continuum* argumentativo com diferentes gradações de apoio e de recusa às avaliações em larga escala. Sendo assim, essa tensão discursiva fundamental recorta dois campos distintos e internamente heterogêneos, formado por uma ou mais zonas argumentativas agrupadas por um “mínimo ideológico comum”, tal como será descrito a seguir.

3.1 Discurso economicista de justificação das avaliações em larga escala

A “leitura de mundo” dos entusiastas da avaliação externa localiza a educação como fator estratégico para a competitividade internacional no campo econômico, num enquadramento da escolarização essencialmente como capital humano:

No atual contexto de globalização das relações econômicas, políticas e culturais e de acelerada mudança da base tecnológica e do processo produtivo, a educação tornou-se um vetor estratégico para o desenvolvimento sustentável e equitativo. De fato, já é amplamente aceita hoje a ideia de que a educação se transformou na maior vantagem comparativa dos países e das empresas para enfrentar a competitividade internacional. Além disso, o grau de escolaridade constitui-se um dos principais fatores que determinam o nível de empregabilidade dos indivíduos. (CASTRO, 1999a, p. 5)

Nesta visão economicista⁶¹, a *performance* econômica do país passa pelo bom desempenho do sistema educacional, havendo forte associação entre educação e trabalho. A formação escolar está ligada à empregabilidade e produtividade do trabalhador, devendo atender, portanto, à demanda do mercado de trabalho por recursos humanos qualificados. Em relação a este debate, também se pronunciam economistas da educação que estão à frente de pesquisas internacionais, a exemplo do professor estadunidense da *Stanford University*, Eric Alan Hanushek (2013):

⁶¹ De acordo com Ramos (2015), mesmo levando em consideração os debates do campo da Economia da Educação, não é possível escapar a certo teor “economicista” ao se resenhar a perspectiva dos economistas em relação à educação. Desde uma perspectiva crítica ao termo, Marilena Chauí (2014) desenvolveu instigante reflexão sobre a visão economicista da sociedade, na qual a categoria de “competência” exerce um papel fundamental especialmente na associação entre educação e trabalho.

Os números que reuni nas últimas décadas mostram que avanços na sala de aula têm peso decisivo para a evolução dos indicadores econômicos. Mas o que impulsiona a economia é a qualidade da educação, não a quantidade de alunos na escola. O Brasil permanece nas últimas colocações em rankings internacionais de ensino. Com esse desempenho, as chances do país crescer em ritmo chinês e se tornar mais competitivo no cenário internacional são mínimas. Se as notas dos estudantes subissem apenas 15% nas avaliações, a cada ano o Brasil somaria meio ponto porcentual às suas taxas de crescimento. Isso significaria avançar em um ritmo 10% maior. (HANUSHEK, 2013, p. 16)

Além da relação com o êxito econômico, numa perspectiva liberal⁶² mais “socialmente esclarecida”, a educação aparece relacionada a um discurso de redução da desigualdade social e da melhoria da distribuição de renda (cf. CASTRO, 1999b), até para compensar o aumento da concentração de renda, da exclusão social e da pobreza provocados pela reorientação macroeconômica e pela reforma do Estado ditadas pelos entusiastas do neoliberalismo (anos 1980/1990).

Segundo Castro (1999b, p. 6), o perfil de cidadão que precisa ser formado pela escola não pode prescindir das seguintes competências básicas: “capacidade para resolver problemas; autonomia para buscar informações; capacidade de fazer escolhas e tomar decisões”. E, para garantir a formação de tal cidadania, o primeiro passo é construir sistemas de avaliação capazes de orientar uma reforma educativa,

“[...] e, sobretudo, para induzir políticas de melhoria da qualidade do ensino. Por essa razão, tem havido uma preocupação cada vez maior em aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento do desempenho dos sistemas de ensino, com foco centrado na aprendizagem dos alunos e nos diferentes fatores associados ao rendimento escolar. (CASTRO, 1999b, p. 27)

Sendo assim, as avaliações em larga escala são importantes instrumentos para o monitoramento (e controle) dos resultados dos sistemas educativos nacionais em relação às competências e habilidades exigidas pelo mercado de trabalho, inclusive para induzir a uma melhor eficiência do sistema, isto é, o incremento da qualidade com a redução de custos dos governos na educação (CASTRO, 2009).

Um pouco além de uma justificativa exclusivamente economicista, Fernandes e Gremaud (2009), argumentam:

⁶² Os pormenores dessa retórica neoliberal são mais detidamente analisados por Paulani (2004).

Existem hoje evidências robustas de que a escolaridade, medida como anos de estudo completos, é uma variável chave na determinação do progresso econômico de indivíduos e nações. Além dos aspectos econômicos, a escolaridade tem sido associada, também, a uma variedade de benefícios não-econômicos: melhor saúde, redução da criminalidade, menor incidência de gravidez na adolescência, maior coesão social etc. Enquanto os benefícios da educação são bem conhecidos, a maneira pela qual a educação gera esses benefícios é ainda pouco compreendida. Nesse aspecto, a hipótese mais difundida é que, na escola, os indivíduos adquirem determinados conhecimentos e desenvolvem habilidades que possuem um alto valor social. (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 6)

Entretanto, os autores retomam a tônica econômica dominante ao relacionar positivamente os desempenhos dos estudantes aferidos por avaliações externas à renda futura dos indivíduos e ao crescimento econômico. Os bons resultados nos exames externos de leitura e matemática implicam maior escolaridade futura dos estudantes e, portanto, melhores condições de empregabilidade e produtividade. (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 6).

Em geral, a experiência das avaliações de sistema dos Estados Unidos referencia os economicistas de inclinação mais liberal, especialmente a partir do “*No Child Left Behind*” - lei aprovada em 2002, no governo Bush, que estabelece um sistema de avaliação e responsabilização com o objetivo de melhorar a qualidade da educação norte-americana. Para Fernandes (2007b), “esses sistemas fazem com que as escolas e os dirigentes dos sistemas (secretários, prefeitos e governadores) se sintam responsáveis pelo desempenho. É a ideia de responsabilização, de *accountability*”.

Sem perder a fundamentação econômica da relação entre educação e desenvolvimento, alguns discursos de contextualização das avaliações em larga escala distanciam-se de uma matriz excessivamente liberal para assumir uma argumentação com viés mais desenvolvimentista (ou mais precisamente social-desenvolvimentista⁶³). É o caso de Fernando Haddad (2008), na justificativa do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado quando era ministro da educação do Brasil. Segundo ele, a visão sistêmica que pauta o PDE afasta-se de uma visão fragmentada, gerencialista e fiscalista da educação que predominou no país e que considerava “os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal” (HADDAD, 2008, p. 6).

⁶³ Sobre “desenvolvimentismo”, ver Fonseca (2014). Discussões sobre o “social-desenvolvimentismo”, por sua vez, podem ser encontradas em Rossi (2014) e Biancarelli (2013).

A política de avaliação externa da educação básica foi estruturante do PDE, orientando a função redistributiva e supletiva da União em relação aos sistemas educacionais dos estados e municípios, por meio de assistência técnica e financeira aos entes federados com menor desempenho no Ideb, indicador que permitiu identificar objetivamente as redes e escolas públicas prioritárias para os repasses (federais) de transferências voluntárias (HADDAD, 2008, p. 13). Com o PDE, o Ministério da Educação almejou a criação de “uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da República” (HADDAD, 2008, p. 15).

A argumentação a seguir é ilustrativa do descolamento das teses neoliberais desse discurso:

Estudiosos da educação, em especial economistas, têm defendido a tese de que o Brasil não precisa ampliar os investimentos em educação como proporção do Produto Interno Bruto. Alegam que o patamar atual, de 4%, aproxima-se da média dos países desenvolvidos, o mesmo valendo para a relação entre o investimento na educação básica e o investimento na educação superior, de cerca de quatro para um. Esta abordagem, contudo, perde de vista dois aspectos: nosso baixo PIB per capita e nossa elevada dívida educacional. Se quisermos acelerar o passo e superar um século de atraso no prazo de uma geração, não há como fazê-lo sem investimentos na educação da ordem de 6% a 7% do PIB. Neste esforço, que deve ser nacional, o PDE, considerada a complementação da União ao FUNDEB, acrescenta, a partir do quarto ano de seu lançamento, R\$ 19 bilhões anuais ao orçamento do Ministério da Educação, ou 0,7% do PIB, apenas como contrapartida federal. (HADDAD, 2008, p. 22)

Isso levanta uma questão importante para aprofundar em futuros trabalhos: de como o discurso economicista de justificação⁶⁴ das avaliações em larga escala possui um viés majoritariamente liberal, mas não exclusivamente. Ou seja, entre os entusiastas das avaliações externas há os que operam com outros discursos economicistas – do tipo desenvolvimentista e/ou social-desenvolvimentista, como ilustramos aqui.

⁶⁴ Utilizamos o termo ‘justificação’ para designar o processo de produção de uma nova crença racionalmente justificada e aceita como verdadeira, pela mobilização de evidências e, principalmente, outras crenças previamente aceitas. Utilizado com outros significados no campo da teologia e do direito, a acepção aqui utilizada aproxima-se de seu uso epistemológico. Para a epistemologia moderna, as crenças científicas ocupam o topo da justificação, autorizando a crer pela confiabilidade atribuída ao método científico, supostamente garantidor de elevados graus de certeza. Contudo, para a epistemologia contemporânea, não há justificação infalível e mesmo a mais rigorosa não extingue por completo a dúvida. Conferir, nesse sentido, a obra de Alexandre Meyer Luz (2013).

Por outro lado, o discurso economicista pode se apresentar por meio de diferentes variantes, cada qual com uma epiderme retórica (razões, temas, figuras) própria por sobre um vetor ideológico comum. Para além de uma variante economicista *stricto sensu*, tal como foi descrita até o momento, três variantes retóricas participam dessa “coalizão discursiva” na esfera educacional: a “retórica da gestão produtivista”, a “retórica do direito ao aprendizado” e a “retórica da educação baseada em evidências” – que operam reforçando-se mutuamente, ao mesmo tempo em que se contrapõem às retóricas próprias do discurso crítico em educação⁶⁵.

A “retórica da gestão produtivista” é a resultante de um complexo de discursos sociais que enfatizam o gerencialismo, a produtividade, a meritocracia, a competitividade e o tecnicismo pedagógico (cf. SAVIANI, 2007; FREITAS, 2012) - que operam de modo integrado e em sinergia na arena educacional para responder a problemática da eficiência e eficácia da gestão do sistema e das unidades escolares em um contexto demandante de excelência nos resultados educacionais, nos marcos da racionalidade econômica dominante (e “regulante”).

Em nível da gestão do sistema educacional, essa “retórica” preocupa-se com a produtividade do gasto público educacional, de tal forma que problemas pedagógicos como a repetência são abordados principalmente em termos de desperdício do investimento educacional, bem como com a “racionalização de recursos para atender grandes contingentes da população escolarizável” (PESTANA, 2013, p. 117). Em nível da gestão escolar, há o foco centrado nos produtos escolares, ou seja, na obtenção de bons resultados acadêmicos dos alunos e taxas de aprovação, por meio de estímulos, recompensas e sanções às performances institucionais das escolas.

Outra retórica “animada” por um discurso economicista (mas com acentuada discrição de sua matriz ideológica dominante) é “a retórica do direito ao aprendizado” (das habilidades básicas – compreensão leitora, resolução de problemas lógico-matemáticos, principalmente). Pelo visto, por força da hegemonia do discurso economicista, da retórica do direito à educação (própria do discurso crítico) formou-se

⁶⁵ O termo ‘retórica’ é empregado como equivalente do termo ‘discurso’ e longe de qualquer acepção depreciativa que eventualmente circula no senso comum. O termo tem seu sentido valorizado no âmbito dos estudos da Linguagem desde os anos 1960, principalmente pelos estudos do semiologista francês Roland Barthes (BARTHES, 2004) e da “Nova Retórica” do filósofo polonês Chaïm Perelman (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 1996). Além da diferenciação terminológica (já que o termo ‘discurso’ aparece associado a tensão ideológica fundamental da arena da avaliação em larga escala), no contexto desta pesquisa o termo ‘retórica’ pretende reforçar a percepção de um componente persuasivo que se agrega ao componente ideológico do discurso. Em suma: o discurso ideológico ganha uma “epiderme” persuasiva quando se apresenta sob a forma de uma de suas variantes retóricas.

um simulacro⁶⁶ (“cópia” distorcida e reducionista) que pretende substituir uma perspectiva ampla de distribuição das oportunidades educacionais (de insumos, processos e produtos educativos; de garantia de uma ampla formação cultural e crítica aos alunos) à questão do direito à aprendizagem de competências cognitivas básicas aferidas por testes externos - e tacitamente requeridas pelo mercado de trabalho. A exigência do direito desloca-se do plano do sistema e das políticas públicas para o plano dos estabelecimentos de ensino, os quais devem “responder majoritariamente pelo eventual fracasso de seus alunos no aprendizado de competências cognitivas” (SOARES, 2008).

Estreitamente relacionada a variante anterior, o discurso economicista também poderá revelar-se sob a forma cientificista da “retórica da educação baseada em evidências”, que do nível macro (política educacional) ao nível micro (escola, sala de aula) declara o que funciona ou não funciona com base evidências científicas, do tipo empíricas, produzidas por sofisticados instrumentos estatísticos, em geral herdados da pesquisa econométrica. Em um esforço de garantir aos estudos educacionais a presumida precisão típica das ciências exatas, a evidência estatística apresenta-se como a única com estatuto de verdade. A legitimidade caberia aos dados quantitativos, aos técnicos que operam com esses levantamentos e aos cientistas responsáveis por estas pesquisas, em detrimento da esfera pública, da discussão entre cidadãos ou do exame, juízo crítico, disputas e deliberações próprias do processo político.

Os conhecimentos hoje disponíveis sobre amplos aspectos da Educação – que vão desde a efetividade de grandes reformas educativas até aspectos micro, como a forma de intervenção de um professor na sala de aula – têm sido objeto de investigações cada vez mais rigorosas, usando métodos científicos tão sofisticados quanto os das ciências chamadas “exatas”. Explicações com status científico precisam demonstrar a relação entre causa e efeito – e para isso existem métodos adequados. O “padrão-ouro” são as pesquisas que envolvem experimentos em que os sujeitos dos grupos a serem comparados são escolhidos de forma aleatória. Mas há outros métodos que asseguram a comparabilidade dos grupos, que também podem gozar desse status. (ELACQUA et al., 2015, p. 11).

⁶⁶ Utiliza-se o termo ‘simulacro’ numa conotação que se inspira na acepção desenvolvida pelo sociólogo e pensador francês Jean Baudrillard na obra “Simulacros e Simulação” (cf. BAUDRILLARD, 1991). Contudo, diferentemente deste, não se trata de uma relação entre a realidade e sua representação enganosa, mas sim entre dois discursos existentes: um original e outro refratado, que é uma versão distorcida e concorrente do primeiro, ou seja, um simulacro, e não um similar.

Essa retórica faz uso da pesquisa científica quantitativa para demonstrar a superioridade de uma dada visão de educação, coincidentemente aquela mais condizente com a perspectiva do *mainstream* da Economia da Educação, contrariando o “senso comum” defendido por movimentos sociais de educação, sindicatos e certo associativismo acadêmico, por meio de proposições como:

1) *o gasto educacional ou o tamanho das turmas não fazem diferença na qualidade* (entenda-se: qualidade mensurada por testes padronizados);

2) *a relevância dos mecanismos externos de avaliação e da responsabilização punitiva para o incremento dos resultados escolares;*

3) *a existência de um modelo eficaz de escola, diretor e professor mundialmente válido e em condições de gerar maior impacto nos escores dos alunos em testes;*

4) *a valorização de um certo modelo de direção escolar: escolhido por mérito, perfil gerencial, liderança pedagógica com foco em resultados, poder para reter professores e eliminar professores;*

5) *a superioridade do ensino estruturado em relação a práticas pedagógicas centradas no aluno – e outras proposições* (cf. ELACQUA et al., 2015).

Sobre a proeminência do discurso economicista na sociedade, salienta Ramos (2015, p. 12):

No caso específico da educação, não obstante as naturais relutâncias e receios dos profissionais que historicamente lidam com essa disciplina (como educadores e pedagogos), a perspectiva dos economistas tem, atualmente, tal hegemonia que o sistema escolar é assumido, no dia a dia, como um espaço que delimita as possibilidades de crescimento da economia, determina o perfil de distribuição de renda entre assalariados, define o leque de empregos e salários que o indivíduo terá em sua vida ativa, explica a pobreza e sua reprodução entre gerações, pauta o perfil de trabalhadores que a estrutura produtiva terá a sua disposição e segue até dar alguns “palpites” sobre a constituição dos casais.

Por fim, o discurso economicista e suas retóricas associadas recortam na arena da avaliação da escola básica uma zona complexa de posicionamentos/argumentos político-pedagógicos, posicionada em um dos extremos do *continuum* argumentativo do debate acadêmico sobre avaliações em larga no Brasil e que será desenvolvida na sequência.

3.1.1 Apoio incondicional

Este ponto de vista e sua argumentação representa a posição hegemônica no debate nacional sobre avaliação externa, com presença nos documentos oficiais e textos normativos das políticas públicas educacionais e forte reverberação nos meios de comunicação de massa. As vozes acadêmicas desta *zona argumentativa* fazem-se representar também nos órgãos de pesquisa e de gestão governamental, influenciando fortemente os desenhos avaliativos mais significativos do país.

Maria Helena Guimarães Castro (2009, p. 275-276) pondera que, até recentemente, acesso e permanência na educação básica correspondiam a certa aquisição de conhecimentos e competências básicas. Com a progressiva universalização da educação, essa situação se modificou: os ingressantes oriundos de famílias mais pobres chegam à escola com desvantagem cultural e de repertório linguístico, permanecendo nos sistemas educativos sem necessariamente aprender os conhecimentos e competências fundamentais. Este quadro se agrava também pela qualidade do ensino oferecido, uma vez que a democratização da educação acarretou em massificação da profissão docente, com professores chegando à escola com formação inadequada para o cumprimento de sua função social.

Neste sentido, as dificuldades advindas do processo de expansão da educação básica no Brasil podem ser sintetizadas na problemática da má qualidade do serviço educativo, tão eloquentemente evidenciada pelas avaliações em larga escala:

Em suma, os resultados de desempenho da educação básica brasileira, medidos por diferentes avaliações nacionais e internacionais, confirmam a baixa qualidade do ensino e as dificuldades constatadas pelas avaliações do ensino superior do país. Os poucos alunos que logram completar o ensino médio e ingressam no ensino superior não possuem o domínio das competências e habilidades que deveriam adquirir na educação básica, tais como capacidade de leitura, de solução de problemas, de fazer uso de informações e conhecimentos científicos para resolver questões e enfrentar os desafios de um mundo cada vez mais complexo. (CASTRO, 2007, p. 56)

Para Castro (1999, 2000, 2009), os sistemas de avaliação em larga escala - como o SAEB - são estratégicos para a reforma educacional brasileira. Como instrumento de gestão e de planejamento, o sistema permite identificar tendências e prioridades, formular políticas, e otimizar investimentos: tudo isso a partir de dados fidedignos sobre a aprendizagem dos alunos, produzidos por metodologias cientificamente embasadas e que permitem analisar os fatores escolares e extraescolares associados às aprendizagens.

Castro também justifica o procedimento avaliativo externo em função da descentralização (e autonomia) crescente dos sistemas de ensino e da heterogeneidade regional, o que exige a criação de sistemas nacionais de avaliação para o monitoramento (com base em dados objetivos) da qualidade das redes e escolas, até para prestar contas à sociedade do gasto público em educação. E por isso, considera fundamental a transparência e divulgação dos resultados das avaliações, destacando o papel da mídia que ajudou a pautar a questão da qualidade escolar na agenda pública do país (cf. CASTRO, 1999b; 2000; 2009).

Por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB); o Exame Nacional de Cursos (ENC) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o MEC realiza a função atribuída pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de garantir o processo de avaliação nacional do desempenho escolar do ensino fundamental, médio e superior (CASTRO, 2000, p. 124).

A avaliação de sistema permitiu conhecer certas características preocupantes da educação nacional: a baixa efetividade do ensino e da aprendizagem, principalmente nas séries finais do ensino fundamental e do ensino médio; os desníveis regionais – entre sistemas e no interior do mesmo sistema de ensino; o descompasso entre o currículo proposto e o desempenho dos alunos; a distorção idade/série que impacta negativamente as proficiências aferidas; a associação entre o nível de escolaridade dos professores e o desempenho dos alunos; entre outras. A partir do SAEB, gestores das redes públicas de diversos estados (Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Goiás, Maranhão, Rio Grande do Norte e Minas Gerais, por exemplo) intensificaram os esforços pela redução das taxas de repetência e abandono, causas da distorção idade/série que afeta a aprendizagem, além de orientar programas de capacitação e formação continuada de professores em função das deficiências de aprendizagem dos estudantes evidenciadas pelos testes. (CASTRO, 1999b, 2000, 2007).

Segundo Castro (2007, p. 54), avaliações internacionais como o PISA trazem evidências sobre a não-correlação direta entre investimentos em educação e resultados da aprendizagem: por exemplo, a Coreia gasta duas vezes menos por aluno do que os EUA, mas apresenta desempenho muito superior. Os dados do SAEB, PISA e ENEM indicam que quanto mais o aluno repete pior é seu desempenho. Além disso, “os resultados indicam que entre 70% e 90% do desempenho se deve a fatores relacionados aos alunos e suas famílias, tais como a escolaridade dos pais e o acesso a bens culturais” (CASTRO, 2007, p. 54).

A Prova Brasil, aplicada pela primeira vez em 2005, comprova a não correlação entre gasto médio por aluno e desempenho – alguns municípios com investimentos muito superiores em aluno/ano apresentaram desempenho inferiores a municípios que investem menos, conforme explica Castro (2007). Para a autora, impactam de forma mais efetiva o desempenho dos alunos fatores como a duração do turno médio escolar (os alunos brasileiros passam 4 horas em média na escola, o que é pouco ao turno médio de 6 horas dos países mais desenvolvidos), a existência de bons diretores e equipes estáveis de professores e o acesso dos alunos à educação infantil, principalmente pré-escola. Mas sobre este último, Castro (2007, p. 60) pondera que é preciso ampliar o atendimento em creches por meio de parceria com o setor privado, em função dos recursos limitados e da prioridade que deve ser dada à educação fundamental.

Seguindo tendência internacional de reestruturação das carreiras do magistério, vinculando desempenho a incentivos (EUA, Inglaterra, México e outros), a autora acredita que, no Brasil, já que a folha de pagamento da educação por vezes ultrapassa 90% dos recursos disponíveis (com estados e municípios abrigando mais de 2,5 milhões de professores de educação básica), a margem para aumentar salários é restrita: a saída seria a implantação de salários diferenciados mediante desempenho, com sistemas de avaliação dos professores vinculados aos resultados das escolas nas avaliações em larga escala. Essa medida, inclusive seria mais justa, uma vez que

Um dos grandes problemas do setor público no Brasil é a estabilidade no emprego, independentemente do desempenho. No caso dos professores, os baixos salários são recompensados pela aposentadoria integral depois de 25 anos de trabalho, mesmo para aqueles com desempenho medíocre. Além disso, os professores dedicados e comprometidos não recebem incentivos por seu desempenho, não têm nenhum estímulo para permanecer na carreira e se aprimorar. Eles pagam o preço dos colegas menos responsáveis e muitas vezes se desanimam ou optam por empregos melhores. (CASTRO, 2007, p. 63)

De acordo com Barros, Tavares e Massei (2009), tradicionalmente, os incentivos financeiros por desempenho fazem parte da estratégia das organizações para a motivação de seus trabalhadores em função de objetivos estabelecidos, principalmente em atividades exercidas por trabalhadores semiqualeificados (vendas, gerência etc.), com maior facilidade para a mensuração do desempenho. Contudo, desde o início dos anos 1980, os pagamentos em função do desempenho também vêm sendo adotados para a motivação de trabalhadores mais qualificados, nas mais diferentes organizações, inclusive no setor público educacional (os distritos escolares dos Estados Unidos foram

pioneiros dessa política), que passou a contar com experiências de adoção de sistemas de incentivos similares aos praticados na administração do setor privado.

Atualmente, diversos sistemas educacionais europeus e norte-americanos empregam alguma espécie de bonificação atrelada ao cumprimento de metas, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino, traduzida pela redução da defasagem escolar e pela maior apreensão de conhecimentos e habilidades necessários para cada etapa da escolarização. Tais políticas de incentivo vêm modificando os paradigmas na formulação e gestão de políticas públicas voltadas para a área da educação. (BARROS; TAVARES; MASSEI, 2009 p. 52)

Dentre as diferentes modalidades de incentivos, destaca-se o modelo de incentivos às unidades escolares, por reconhecer o produto escolar como um resultado de um trabalho coletivo. Nesse modelo, “são atribuídos bônus a todos os participantes que, de uma ou outra forma, são responsáveis pelo alcance dos objetivos e respectivas metas estabelecidas previamente” (BARROS; TAVARES; MASSEI, 2009 p. 53), tais como: escores em avaliações padronizadas de rendimento, taxas de aprovação, redução de ausências de professores, combate à evasão escolar, entre outras.

No Brasil, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE/SP) adotou em 2009 o pagamento de bônus por resultado às escolas públicas a partir das metas estipuladas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp).

A remuneração por desempenho instituída pelo governo do Estado de São Paulo é atribuída aos servidores de acordo com o desempenho das unidades de ensino em que atuam ou pelas quais são responsáveis. Desse modo, a bonificação tem caráter de avaliação de desempenho institucional e não individual, o que elimina a subjetividade do processo de avaliação. O valor percebido pelo servidor é proporcional ao cumprimento de metas do Idesp das escolas em que atua e aos dias de efetivo exercício no ano de avaliação. A remuneração por resultados é paga anualmente a todos os servidores ativos que atuam em instituições de ensino estadual e em órgãos da administração. (BARROS; TAVARES; MASSEI, 2009 p. 54)

Do ponto de vista de Barros, Tavares e Massei (2009), a política de bônus da SEE/SP valoriza o servidor público ao mesmo tempo em que promove a excelência na prestação do serviço educacional, compondo com outros instrumentos da política pública estadual (avaliações do Saesp, metas do Idesp, gestão por resultados) para promoção da qualidade da rede oficial de ensino.

Outra questão associada às avaliações em larga escala, desde a perspectiva de seus entusiastas, é o debate curricular sobre a definição de padrões mínimos (ou *standards*) para referenciar os desempenhos dos sistemas de ensino. Isto é: estabelecer claramente (e publicamente) o que se espera dos alunos em relação às competências, habilidades e domínios de conteúdos, indicando os níveis desejáveis de proficiência para cada etapa de escolaridade (etapa, série ou ciclo) e os indicadores que vão permitir operacionalizar sua medição. Seria salutar fixar *standards* básicos - para o alcance de todos - e *standards* de excelência - para o alcance de poucos, que serviriam de metas para os sistemas de ensino. Na opinião de Castro (1999), esses *standards* devem referenciar currículos, livros didáticos e metodologias de ensino, pautando tanto o projeto pedagógico da escola como o controle social exercido pela comunidade:

O papel que se atribui aos *standards* é o de indicar claramente o resultado que se espera do processo de ensino-aprendizagem e com o qual os sistemas de ensino e as escolas se comprometem. Dessa forma, oferece parâmetros de comparabilidade e, o que é mais importante, fornece elementos necessários para exigir *accountability* dos diferentes agentes educacionais. (CASTRO, 1999b, p. 36).

A proposta de padrões mínimos apresenta-se como estratégia para a superação do caráter enciclopédico dos currículos (com ênfase em conteúdos desnecessários para a educação básica) e estariam vinculados a uma abordagem pedagógica voltada para a resolução de problemas e o desenvolvimento das competências e habilidades gerais (CASTRO, 2000, p. 126).

Em virtude do protagonismo pessoal que exerceu, a experiência da rede estadual de São Paulo é ilustrativa do pensamento de Maria Helena Guimarães Castro⁶⁷: o novo Saresp e o Idesp passaram a definir a “política de incentivos às equipes das escolas com o objetivo de reconhecer o esforço de cada unidade para melhorar seu desempenho, independente da fantástica diversidade das 5.500 escolas da rede estadual paulista” (CASTRO, 2009, p. 289). Dessa forma, foi possível operacionalizar a remuneração variável por desempenho do magistério estadual de São Paulo, “apesar das enormes resistências das entidades sindicais, em geral defensoras da isonomia” (CASTRO, 2009, p. 294).

⁶⁷ Além de presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) do MEC, entre 1995 e 2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a socióloga dirigiu (de 2007 a 2009) a Secretaria de Educação do Estado, no governo de José Serra.

Em diversos países do mundo, a implantação de sistemas de avaliação externa foi o primeiro passo das reformas educativas. Sem elas, não teríamos uma visão geral do sistema, nem um conhecimento objetivo do que está ocorrendo em nossas escolas, argumenta Castro (2007; 2009). Entretanto, falta formação dos professores, coordenadores e gestores escolares para lidar com as avaliações em larga escala, pois até o momento, é reduzido o número de faculdades que dão relevância curricular à temática da avaliação.

Para a realidade brasileira, argumenta Fernandes (2007a), um sistema educacional ideal “seria aquele no qual todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem os estudos precocemente e, ao final de tudo, aprendessem” (FERNANDES, 2007a, p. 7). Esta é justificativa apresentada para o IDEB, que

possui a vantagem de ser de fácil compreensão, simples de calcular, aplicável às escolas e explícito em relação à “taxa de troca” entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes. Ou seja, o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação. (FERNANDES, 2007a, p. 8)

O IDEB criado pelo INEP-MEC, principal indicador federal para monitorar a qualidade da educação básica, tornou possível agregar ao sistema de avaliação nacional algumas inovações. Dentre essas, destaca-se a possibilidade de *accountability* (por meio da publicização dos resultados) e a definição de metas – para o país, para os sistemas subnacionais e para cada escola em particular. Para Fernandes e Gremaud (2009), nos países em que essas medidas foram adotadas o desempenho dos estudantes tendeu a crescer de forma acelerada. Os autores acreditam que esses programas podem alterar condutas de professores, diretores e gestores, proporcionando aos estudantes um ensino de melhor qualidade. Para isso, é fundamental identificar e divulgar boas práticas, disseminando os procedimentos didáticos, pedagógicos e institucionais que impactam o desempenho dos alunos.

A experiência internacional tem indicado que programas de *accountability* podem induzir mudanças, por exemplo, oferecendo o incentivo necessário para que o diretor efetive demissões de professores incompetentes com apoio dos demais professores (FERNANDES; GREMAUD, 2009). A entrada em cena da Prova Brasil a partir de 2005 visa agregar à perspectiva de avaliação para o diagnóstico a noção de

accountability, apoiada principalmente na fixação de metas para redes e escolas e na divulgação dos resultados:

A divulgação dos resultados dos estudantes fornece parâmetros ao público interno (no caso das escolas, professores e diretor) e pode desfazer certas percepções que a escola ou a rede de ensino tem de si mesma. Na falta de resultados comparáveis, pode-se acreditar estar fazendo um bom trabalho, quando de fato não está. A divulgação funciona também como um elemento de pressão por melhoria da qualidade. Os pais, por exemplo, podem cobrar providências para que ela melhore, caso os resultados não sejam bons. Eles podem, também, utilizar tais informações na escolha da escola do filho. Ainda que na escola pública a possibilidade de escolha seja limitada, existe algum espaço para isso e, do ponto de vista do sistema como um todo, seria desejável que melhores escolas tivessem mais alunos. (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 8)

Segundo Fernandes e Gremaud (2009), as escolas que atingirem as metas passam a ser beneficiadas com aumento de seus recursos no programa de dinheiro direto da escola (PDE) do MEC. Já as redes com piores IDEBs passam a contar com transferências voluntárias e assessoria técnica da União.

Mas o grande aliado do sistema é a opinião pública local que desde então estaria mais fundamentada para cobrar seus representantes por melhorias na educação, fortalecendo os mecanismos de controle social da educação: “o mote do Ideb é criar uma mobilização em nível nacional, de modo que todos os envolvidos no processo de ensino-aprendizagem se unam para melhorar a qualidade da educação” (FERNANDES, 2007b), por exemplo, cobrando dos prefeitos que não cumprirem as metas.

Ou quase incondicional

No campo do apoio entusiástico às avaliações em larga escala, destacam-se vozes também preocupadas com os riscos dos programas de *accountability* “forte”, ou seja, com maiores consequências materiais aos profissionais e às escolas em função dos desempenhos dos estudantes:

Programas de *accountability* não estão isentos de riscos, sendo a exclusão de alunos de baixa proficiência o mais preocupante. Por fim, há indícios de que esses programas, de fato, incentivam a prática de *gaming*. Dessa forma, podemos esperar certa “inflação” na pontuação dos exames após a implementação dos programas. Por fim, os resultados podem variar, a depender do desenho, da gestão, do ambiente etc. Assim, os resultados apresentados devem ser vistos apenas como indicativos. (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 9-10)

Fernandes e Gremaud (2009, p. 7-8) argumentam que seria injusto diminuir os recursos das escolas e sistemas de ensino como sanção ao baixo desempenho. Essa seria uma forma de “punir uma segunda vez os alunos já mais desfavorecidos”, com consequências negativas para a indução de qualidade. Por exemplo, uma escola mal avaliada por razões das condições socioeconômicas dos alunos (fator que influencia bastante no desempenho) poderia ficar ainda mais desmotivada a melhorar os resultados do seu serviço educativo, uma vez que o ranking não expressou o esforço que vem sendo realizado.

Para os autores, os programas de avaliação e responsabilização devem, por exemplo, procurar alternativas para “penalizar a exclusão de alunos com baixa proficiência” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 9). Nessa linha, chamam a atenção para os riscos do atrelamento de prêmios e sanções aos resultados das avaliações externas, que podem ser contraproducentes a depender do desenho dos programas.

Conforme Fernandes (2007b), não é nada bom tirar dinheiro da escola, pois quem deve ser responsabilizado são os gestores das redes: “O dia em que um prefeito perder a eleição porque foi mal na educação, não cumpriu as metas, aí estaremos no caminho correto. O aluno não pode ser punido” (FERNANDES, 2007b).

Contudo, o autor considera todos esses riscos (fraudes, exclusão de alunos, desmotivação da escola etc.) como “efeitos colaterais” a serem combatidos, mas que não invalidam as políticas de avaliação padronizadas e responsabilização como “remédios” necessários para melhorar a qualidade do ensino:

Quais são as críticas? Eles podem tentar falsear as notas, excluir os alunos mais fracos. Nos Estados Unidos, isso aconteceu. Esses argumentos não têm como ser revidados. Mas não se pode deixar de dar um "remédio" para a educação por causa dos efeitos colaterais que ele pode causar. Temos de ver se é melhor ou pior para a qualidade da educação. Acho que é melhor. Os efeitos colaterais devem ser combatidos. (FERNANDES, 2007b)

3.2 Discurso crítico de problematização da avaliação externa

Em contraposição ao discurso economicista de justificação das avaliações externas, e especialmente em sua versão (hegemônica) liberal, uma “leitura de mundo” crítica tem se filiado a um discurso pedagógico marcado por valores como a transformação e a democratização social. Este discurso pedagógico crítico trabalha com

a perspectiva de uma formação humana não subordinada aos “imperativos” do mercado e vinculada a um projeto de cidadania ativa e transformadora, profundamente identificado com aspirações dos grupos majoritários e menos favorecidos da população.

A existência desta dicotomia discursiva (discurso economicista *versus* discurso crítico) foi muito bem percebida por Sousa (2002), ao enunciar as diferenças argumentativas entre aqueles que lutam pela educação como direito da cidadania e aqueles que tratam a educação como fator econômico:

Observa-se, no entanto, que os argumentos que têm sido mais utilizados, particularmente pelos responsáveis pela gestão das políticas educacionais, não são aqueles que se sustentam na luta pela educação, enquanto direito do cidadão e condição para sua participação política e social, mas aqueles que têm enfatizado ser a educação condição para o desenvolvimento econômico e para inserção do Brasil no grupo dos países desenvolvidos. Ou seja, a educação precisa alcançar qualidade capaz de responder às demandas decorrentes das transformações globais nas estruturas produtivas e do desenvolvimento tecnológico. (SOUSA, 2002, p. 264)

Diversos autores (AFONSO, 2009; SOUSA, 2002, 2003; SOUSA; OLIVEIRA, 2003, 2010) problematizaram a centralidade das avaliações em larga escala no contexto de um Estado avaliador emergente desde as décadas de 1980 e 1990 em diversos países no mundo, incluindo o Brasil. Dentre as questões apontadas por esse conjunto de autores, destacam-se os usos da avaliação de larga escala como: dispositivo de controle do currículo; monitoramento de reformas educativas; fomento de lógicas e mecanismos de quase-mercado; produção de indicadores sistêmicos de performance educacionais utilizados como base para programas verticais de *accountability* com enfoque na escola e seus profissionais. Esses autores perceberam a intensa disputa ideológica em torno da concepção, finalidade e utilização dos resultados das avaliações em larga escala, entre um discurso de gestão educacional ancorado na ideia de eficiência e de racionalidade instrumental e um discurso da autonomia dos processos educativos no âmbito da escola.

A gênese e configuração do discurso crítico foi sendo gestada pela aliança (ideológico-discursiva) histórica entre setores da intelectualidade e da burocracia pública com os movimentos sociais da educação, incluindo associações científicas, sindicatos, movimentos pedagógicos, organizações não governamentais e quadros técnicos de órgãos estatais. Da mesma forma que o discurso economicista, o discurso crítico pode se manifestar por meio de suas variantes associadas, tais como: a retórica do direito à educação, a retórica dos movimentos pedagógicos e a retórica do

sindicalismo docente – variantes retóricas que circulam de forma independente ou integradas nos círculos críticos da esfera acadêmico-educacional.

Em geral, a retórica do direito à educação está preocupada com “as reformas necessárias para melhor distribuir socialmente as oportunidades educacionais”, reduzindo as desigualdades existentes e favorecendo as “classes historicamente excluídas” (cf. PESTANA, 2013, p. 117). Trata-se de um discurso forjado nos anos 1980, na luta pela retomada da democracia e da cidadania no país, inspirada nos direitos humanos - direitos civis e direitos sociais, principalmente. No Brasil, a Constituição Cidadã de 1988 também foi um marco importante na consagração dessa retórica social, inclusive com a garantia do direito à autonomia pedagógica e à gestão democrática da escola no texto constitucional (cf. BAUER, 2008; BENEVIDES, 2000; OLIVEIRA; ARAUJO, 2005).

Ao longo das lutas históricas por direitos, a educação escolar foi se convertendo em um direito humano fundamental. Passou-se a compreendê-la como imprescindível para o desenvolvimento da personalidade e da preparação para a vida social, além de favorecer o acesso dos cidadãos aos demais direitos, o que implica necessariamente o dever do Estado na garantia do direito à educação. Atualmente, a exigência desse direito passa por três eixos complementares: a garantia universal de acesso à escolarização formal; a garantia de permanência na escola e da qualidade do ensino; a garantia da equidade para os grupos socialmente marginalizados, combatendo às desigualdades escolares por razões de diferenças sociais, étnico-raciais, de gênero, de origem ou descendência nacional, entre outros (cf. BAUER, 2008; BENEVIDES, 2000; BOTO, 2005; OLIVEIRA; ARAUJO, 2005).

Em grande medida, essa retórica foi sustentada por diferentes formas de associativismo docente: 1) o associativismo sindical dos professores da educação básica, com destaque para a CNTE e seus sindicatos filiados; 2) o associativismo sindical dos docentes universitários, principalmente da Associação Nacional dos Docentes das Instituições do Ensino Superior (ANDES) e seus sindicatos sediados nas universidades; 3) o associativismo científico “participante”, com destaque para a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd); 4) A constituição de grupos, núcleos, institutos e centros de pesquisa na área de políticas públicas educacionais, a exemplo do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), sediado na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); 5) A “bancada da educação” no Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de

Vereadores que tem ligação com os sindicatos docentes e os movimentos sociais de educação, em geral historicamente vinculada aos partidos de esquerda/centro-esquerda - PT, PC do B, PDT e PSB, principalmente.

Por sua vez, a retórica dos movimentos pedagógicos é uma variante do discurso crítico centrada nas relações de ensino-aprendizagem e no cotidiano escolar, forjada por um conjunto heterogêneo de tendências e experimentos pedagógicos críticos e progressistas (cf. LUCKESI, 1994; SAVIANI, 1991, 2007; LIBÂNEO, 2003; SINGER, 2010, TOSTO, 2011; GROPPA; SAYÃO, 2004), que emergiram na contramão de pedagogias hegemônicas (tradicionalistas, conservadoras, tecnicistas), em diferentes momentos da história do país, desenvolvendo concepções e práticas alternativas de currículo, de gestão e de promoção da aprendizagem escolar. Essa retórica ganhou proeminência no discurso pedagógico da década de 1980, diante do desafio de superação do modelo autoritário e tecnicista de educação desenvolvido ao longo do regime militar, reafirmando as finalidades sociopolíticas da educação.

Entre as tendências e experimentos pedagógicos que contribuíram para essa variante do discurso crítico no Brasil, vale destacar:

a) As tendências mais democráticas da Pedagogia Nova, que propuseram: a centralidade do aluno no processo escolar; a construção ativa de conhecimentos; a não diretividade do ensino; a valorização da espontaneidade e da afetividade dos aprendizes; a individualização da aprendizagem; a aprendizagem em grupo; a aprendizagem por descoberta; a valorização dos saberes prévios; o professor como provedor de situações de aprendizagem significativa; a autonomia, criatividade e autoavaliação do aluno; a convivência democrática – entre outras práticas influenciadas por nomes como A. Neill, John Dewey, David Ausubel, Carl Rogers e Anísio Teixeira (cf. LUCKESI, 1994; SAVIANI, 2007);

b) As pedagogias libertárias de inspiração anarquista que colocaram em evidência práticas como: a autogestão pedagógica; a livre-expressão do aluno; a horizontalidade entre adultos e crianças; a aprendizagem informal via grupos etários heterogêneos; frequência não obrigatória dos alunos; liberdade dos alunos para escolher o que aprender; proximidade da organização escolar com os interesses populares – e outros experimentos pedagógicos influenciados por nomes como Miguel Gonzáles Arroyo e Maurício Tragtenberg (cf. LUCKESI, 1994; SAVIANI, 2007);

c) A pedagogia libertadora do movimento de educação popular, inspirada em Paulo Freire (2005a; 2005b), pedagogia crítica e militante, voltada para a transformação

social, a partir de um conjunto de práticas pedagógicas, tais como: temas geradores a partir da realidade local dos educandos; problematização do cotidiano e da realidade local; valorização dos círculos de diálogo; relação horizontal entre mestres e alunos; valorização do saber popular e dos saberes da experiência dos educandos; discussões de temas sociais e políticos; intervenção social a favor dos oprimidos; troca de experiências; avaliação formativa mútua entre alunos e professores, entre outras práticas de uma pedagogia vinculada movimentos sociais (cf. LUCKESI, 1994; SAVIANI, 2007);

d) A pedagogia crítico-social dos conteúdos e a pedagogia histórico-crítica, de nomes como Libâneo (2003), Saviani (1991) e Luckesi (1994), que defendem a primazia dos conteúdos no seu confronto com as realidades sociais. Essa perspectiva propõe aos alunos a reelaboração crítica do saber sistematizado (conteúdos culturais universais), com papel diretivo do professor na mediação desse saber, uma vez que “dispõe de uma formação (ao menos deve dispor) para ensinar, possui conhecimentos e a ele cabe fazer a análise dos conteúdos em confronto com as realidades sociais” (LUCKESI, 1994, p. 71);

e) O movimento de escolas democráticas mais ou menos inspiradas na pedagogia desenvolvida pela Escola da Ponte (Vila das Aves, Portugal). Fundada pelo educador José Pacheco, a experiência da Escola da Ponte busca incorporar princípios de outras pedagogias progressistas, a saber: a gestão participativa; a assembleia escolar; a autonomia dos alunos na condução de seu processo de aprendizagem; o prazer do conhecimento; a tutoria dos professores; a formação de grupos etários heterogêneos; a derrubada dos muros das salas de aula; a autonomia do aluno para gerir seu tempo de aprendizagem; o currículo integrado; o trabalho com projetos; a articulação escola-território-comunidade, entre outras práticas (cf. PACHECO, 2008). No Brasil, essa linha é desenvolvida em escolas como a EMEF Amorim Lima (do bairro Butantã, na cidade de São Paulo), a EMEF Campos Sales (do bairro Heliópolis, na cidade de São Paulo), o Projeto Âncora (ONG), a Escola Politeia (rede privada) e outras experiências (cf. SINGER, 2010, TOSTO, 2011; GROPPA; SAYÃO, 2004; PACHECO, 2008).

Ao longo do tempo, o discurso crítico de problematização das avaliações em larga escala (nível ideológico) desdobrou-se em três posicionamentos críticos diferentes em relação às avaliações externas (nível argumentativo), sem perder o mínimo ideológico comum de uma mesma matriz crítica, mas com distintas gradações e combinações de apoio e recusa: o apoio crítico; a recusa propositiva; e a recusa categórica (ou quase

recusa) – zonas do *continuum* argumentativo do debate da avaliação da escola básica que serão discutidas a seguir.

3.2.1 Apoio crítico

Este posicionamento crítico-propositivo em relação às avaliações em larga escala reconhece a utilidade dessas avaliações, mas questiona os usos indevidos de seus resultados, como por exemplo: 1) alocar mais recursos para as escolas com melhores resultados, como forma de premiação do mérito; 2) definir bônus para professores em função do desempenho dos alunos; 3) estabelecer *rankings* para estimular a competição entre escolas e redes; 4) considerar os índices da avaliação externa como indicador principal/único de qualidade de ensino. Todos esses usos indevidos trarão consequências perniciosas para as escolas, redes, alunos e profissionais da educação (BAUER; ALAVARSE; OLIVEIRA, 2015).

Para Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), a sobrevalorização das avaliações padronizadas e o mau uso de seus resultados poderão estimular comportamentos perversos como a

exclusão das populações que se supõe terão os piores resultados, já nos processos de matrícula, sua ocultação nos dias de aplicação das provas, convidando-os a não comparecerem, ou simplesmente uma amplificação das desigualdades no interior da escola, investindo-se mais nos alunos que apresentem potencialmente perspectivas de melhores resultados. (BAUER; ALAVARSE; OLIVEIRA, 2015, p. 1379)

Outra questão delicada é a divulgação dos resultados. Os autores acreditam na importância da disseminação dos resultados obtidos para subsidiar a tomada de decisão nas escolas e fomentar o debate sobre uma dimensão da qualidade da educação, mas criticam as práticas de publicização pautadas pelo ranqueamento e estímulo da competição (BAUER; ALAVARSE; OLIVEIRA, 2015, p. 1376).

Dessa forma, o papel que essas avaliações poderão cumprir no contexto de uma política educacional “é determinado pelos usos dos seus resultados, algo que ou não é definido a priori de modo mais completo ou sequer é cogitado na adoção de avaliações em larga escala (BAUER; ALAVARSE; OLIVEIRA, 2015).

Por um lado, os pesquisadores defendem o protagonismo do centro do sistema na redução da desigualdade e na garantia da qualidade do ensino para todos, uma vez que nem tudo poderá ser resolvido pela “autonomia da escola”. Por outro lado,

contestam certa visão ingênua das avaliações em larga escala que alimentam ilusões sobre seu poder indutor.

Sob certas condições e usos, argumentam Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), as avaliações em larga escala têm potencialidades para produzir avanços no conhecimento do universo educacional e apontar questões fundamentais relativas ao conjunto do sistema: seus dados são importantes pontos de apoio para a melhoria da qualidade das escolas, principalmente quando em diálogo com os dados produzidos por processos de autoavaliação.

Machado e Alavarse (2014) reconhecem que as avaliações de sistema evidenciaram as dificuldades das escolas em garantir o domínio de conhecimentos básicos a todos os alunos, além de suscitar a atenção da população ao tema da avaliação educacional⁶⁸:

A criação da Prova Brasil e do IDEB colocaram o debate sobre a qualidade da educação brasileira em outro patamar. Por um lado, a Prova Brasil, ao utilizar a metodologia censitária de avaliação, impeliu, não sem controvérsias e resistências, a comunidade escolar a se reconhecer nos seus resultados, ao mesmo tempo, o IDEB, ao tornar público o desempenho das redes de ensino e de cada uma das escolas, aproximou os mais diversos segmentos da sociedade de um valor de referência da qualidade da rede do seu município e da escola de seu bairro. (MACHADO; ALAVARSE, 2014, p. 415)

Ainda que reducionista, por não contemplar em sua concepção de qualidade aspectos relevantes do processo pedagógico, o IDEB apresenta potencialidades, apreendendo, ainda que parcialmente, a realidade educacional do país, justamente “por articular dois elementos que há muito tempo parecem ser antagônicos: o aumento da aprovação e o aumento do desempenho” (MACHADO; ALAVARSE, 2014, p. 422). Esses são dois elementos de grande relevância social e pedagógica, que permitem associar o aumento do índice à melhoria da qualidade da educação escolar (ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2013; MACHADO; ALAVARSE, 2014). Devido a seu caráter censitário, a avaliação de sistema do governo federal passa a ser um instrumento de gestão também para as escolas públicas.

⁶⁸ Nesta mesma direção, já haviam argumentado Oliveira e Araujo (2005, p. 15): “Assim, avaliações mediante testes padronizados como o SAEB ou o PISA⁶⁸ têm contribuído para destacar no cenário educacional brasileiro a questão da qualidade do ensino, bem como a questão correlata dos meios e recursos necessários para provê-la com igualdade para todos aqueles que acessam a etapa obrigatória de escolarização”.

Sobre essa questão, vale conferir o que dizem Oliveira, Sousa e Alavarse (2011): embora limitado, o Ideb é útil e representa um avanço, uma vez que, “no Brasil, a apreciação de qualidade do ensino restringia-se aos indicadores de acesso, permanência e fluxo escolar, não contemplando resultados do processo de escolarização” (OLIVEIRA; SOUSA; ALAVARSE, 2011, p. 16-17). Dada a restrita tradição brasileira no desenvolvimento de indicadores para o balizamento de políticas educacionais, a criação de um indicador de fácil compreensão - e chancelado pelo MEC - “representa contribuição significativa por tornar o debate em torno de resultados do processo educativo passível de verificação e, portanto, mais transparente e objetivo” (OLIVEIRA; SOUSA; ALAVARSE, 2011, p. 17).

Para esses autores, os conteúdos de leitura e resolução de problemas – avaliados pelas provas externas - mesmo não sendo representativos de toda qualidade escolar, são elementos essenciais para a produção dessa qualidade, inclusiva para o aprendizado do conjunto dos conhecimentos que integram a escolarização (ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2013; MACHADO; ALAVARSE, 2014). Sem dúvida, o domínio desses conhecimentos básicos é indispensável para a garantir o acesso aos demais direitos (Cf. ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2013). Sendo assim, para Machado e Alavarse (2014, p. 430) as informações provindas das avaliações externas são “indícios do processo de ensino e de aprendizagem evidenciando trajetórias dos alunos, das escolas e das próprias redes”.

Contudo, criticam a divulgação dos resultados da Prova Brasil e do IDEB pela mídia na forma de ranking das melhores e piores escolas e redes de ensino, por desviar o foco da reflexão sobre a realidade dos sistemas e instituições educativas para a competição entre eles. Machado e Alavarse (2014, p. 430) rejeitam as políticas de responsabilização do magistério baseadas na meritocracia e na distribuição de bônus, enfatizando que não é possível aferir o desempenho dos profissionais das escolas apenas pelos resultados dos alunos⁶⁹.

Para os pesquisadores, há evidências de que os municípios com sistema próprio de avaliação externa obtiveram crescimento nos indicadores do IDEB (MACHADO; ALAVARSE, 2014; ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2013). Além do incremento da qualidade do serviço educativo, dois argumentos são apresentados em prol dos

⁶⁹ Crítica similar às políticas de responsabilização baseadas na lógica da meritocracia e da culpabilização dos agentes escolares pode ser conferida em Alavarse, Bravo e Machado (2013, p. 26).

sistemas municipais de avaliação em larga escala⁷⁰: 1) maior controle do processo pelos gestores locais; e 2) maior participação dos atores – diretores, professores, comunidade – “que tradicionalmente ocupam o papel de objeto e não sujeito da avaliação externa” (MACHADO; ALAVARSE, 2014, p. 431).

Esse incremento de qualidade poderia ainda ser maior com a articulação dos contributos da avaliação externa com os dispositivos de autoavaliação das escolas, até para fomentar uma cultura de interpelação sistemática sobre as práticas escolares e os resultados educativos (ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2013; MACHADO; ALAVARSE, 2014).

Para refutar aqueles que sustentam que ‘aumento de desempenho em testes padronizados’ não tem relação positiva com ‘incremento de qualidade escolar’, Machado e Alavarse (2014) contra-argumentam:

Se a qualidade na educação é um fenômeno complexo que possui determinações intraescolares, tais como currículo, formação docente, gestão escolar, avaliação da aprendizagem, condições de trabalho, infraestrutura das escolas etc., e extraescolares, tais como condições de vida da população, capital econômico, cultural e social das famílias dos alunos, entorno social da escola, distribuição de renda, violência, entre outros, o aumento do desempenho dos alunos nos exames é parte importante desse fenômeno, ainda que este não se esgote naquele, pois a medição da aprendizagem permite o aprofundamento do diagnóstico da situação da educação brasileira e o delineamento de iniciativas de políticas educacionais nesse terreno. (MACHADO; ALAVARSE, 2014, p. 429)

Pensando a relação entre avaliação externa (feita pelo sistema) e avaliação interna (feita pelo professor da escola), Alavarse (2013) propõe o diálogo entre esses dois níveis de avaliação educacional como ponto de apoio para uma escolarização de sucesso para todos, apoiado na bandeira da igualdade de resultados, isto é: na igualdade de proficiência em certos conhecimentos básicos (leitura, por exemplo) ao final da educação obrigatória, como condição para a plenitude democrática da escola.

Contudo, essa aproximação entre esses dois níveis da avaliação educacional fica prejudicada por conta do “paradoxo docente”: “qualquer professor é um avaliador profissional que, usualmente, não tem preparação para tanto em sua formação inicial e, quiçá, continuada” (ALAVARSE, 2013, p. 138). Ou seja, ao professor da escola básica

⁷⁰ Para Sousa, Pimenta e Machado (2012), o IDEB/Prova Brasil é um fator indutor de maior atenção aos resultados de desempenho de alunos por parte dos gestores das redes municipais, servindo inclusive de modelo para os sistemas de avaliação dos municípios.

falta apoio teórico-prático para os processos formais de avaliação, tanto interna quanto externa (menos preparados ainda), apesar do acúmulo de mais de 100 anos do campo da Avaliação Educacional. Nas universidades, os licenciandos têm contato com uma crítica sociológica e filosófica da avaliação: uma crítica necessária, mas insuficiente (como formação) para quem vai avaliar:

Até meados dos anos 80 ainda havia alguma disciplina que tinha a avaliação como objeto de ensino, na perspectiva de contribuir nessa dimensão de avaliador, porém isso desapareceu das licenciaturas. O que restou, de certa forma, foi uma “crítica”, sociológica e filosófica, à avaliação, inclusive associando-a à opressão e à exclusão. Se essa crítica, necessária, tem a sua pertinência ao campo da avaliação, pode ter levado a equívocos e lacunas formativas, pois não é a avaliação em si mesma que oprime ou exclui, mas o processo pedagógico coadunado com uma visão da escolarização que não tem o sucesso de todos como seu objetivo principal. Reversamente, a ausência de atividades avaliativas bem formuladas e conduzidas pode comprometer os objetivos de uma escolarização democrática, pela incapacidade de avaliar adequadamente os alunos para definir, a posteriori, as melhores ações pedagógicas para que se tenha o aprendizado de todos. (ALAVARSE, 2013, p. 138-139)

Sendo assim, a produção do sucesso escolar passa – também - pela capacidade de avaliação dos professores, o que só reforça a importância da formação continuada centrada na temática da avaliação educacional, até como forma de garantir aos professores em exercício a fundamentação teórica e o preparo técnico “para a realização de práticas avaliativas que sejam capazes de sustentar um projeto pedagógico inclusivo” (ALAVARSE, 2013, p. 139).

Nem avaliações externas (como querem alguns), nem avaliações internas (como pensam alguns professores) podem, em termos absolutos, informar sobre a qualidade das aprendizagens dos estudantes, por isso preciso relativizar uma associação mecânica entre os resultados das provas (externas ou internas) e a qualidade do trabalho escolar, argumenta Alavarse (2013, p. 140). Para o autor, estas considerações corroboram para a defesa do diálogo entre o procedimento externo e interno de avaliação educacional, para uma melhor apreensão da aprendizagem.

Outra questão problemática apontada pelo autor é a utilização de dados das avaliações externas para mensurar a qualidade das escolas e dos professores, quando, na verdade, o seu objeto é a proficiência dos estudantes em conhecimentos básicos, principalmente em Língua Portuguesa (leitura) e Matemática (resolução de problemas). Para avaliar escolas e professores, outros elementos do universo escolar precisam ser

considerados (alguns certamente passíveis de quantificação), demandando outros instrumentos e procedimentos avaliativos (ALAVARSE, 2013).

A redução do conceito de qualidade escolar à proficiência dos estudantes acarreta a transferência de responsabilidade do poder público para a ponta do sistema educativo, esvaziando a função de monitoramento dos alunos e escolas, e também de apoio à tomada de decisão da gestão: duas importantes potencialidades das avaliações em larga escala, na perspectiva de Alavarse, Bravo e Machado (2013).

Por isso, desse ponto de vista, tão equivocados quanto os que sobrevalorizam aquilo que as avaliações externas informam sobre os alunos, professores e escolas, são aqueles que acreditam que os resultados dos testes padronizados nada dizem. Conforme argumentam os autores referidos, os dados das avaliações em larga escola precisam ser vistos “como indícios do processo de ensino e de aprendizagem, evidenciando trajetórias dos alunos, das escolas e das próprias redes, a fim de apoiar decisões e reconfigurações pedagógicas” (ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2013, p. 26).

Argumentando em termos de prós e contras, Sousa, Pimenta e Machado (2012) salientam algumas preocupações, riscos, limites ou fragilidades dos processos de avaliação externa para as redes municipais. Dentre esses riscos, estão o excesso de provas oficiais nas escolas; a fragilidade técnica de avaliações empreendidas pelos municípios; a supervalorização de provas como instrumento de avaliação; a concentração curricular nos conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática; a ausência de modalidades de avaliação alternativas ou complementares (autoavaliação das escolas, por exemplo). Todavia, não deixam de sublinhar certas potencialidades:

Ao tempo em que se reconhece uma ênfase em resultados de avaliações, que induz ao estreitamento do currículo escolar e, até mesmo, supervaloriza as provas como instrumento de avaliação, há que se realçar que, de algum modo, tem mobilizado os diversos segmentos das redes de ensino para a garantia de desenvolvimento dos alunos, mesmo que esse se restrinja ao domínio de conteúdos e habilidades de determinadas disciplinas. (SOUSA; PIMENTA; MACHADO, 2012, p. 33).

Bonamino (2016, p. 125) põe em relevo o foco excessivo das avaliações nacionais e subnacionais “nas medidas cognitivas em detrimento das medidas sociais, escolares e pedagógicas”. A autora salienta que esse desinteresse do sistema avaliativo pelas “medidas contextuais” compromete inclusive o processo de reflexão dos professores e diretores brasileiros em torno dos resultados das avaliações externas ou

dos indicadores sintéticos (como o Ideb), quando não acompanhados de informações sobre as características das escolas avaliadas.

Certamente, esses profissionais precisam ter acesso aos resultados cognitivos dos alunos, mas também a ferramentas que lhes permitam responder às novas perguntas que esses resultados suscitam a respeito de suas práticas e escolas. Para tanto, o campo educacional precisa contar com descrições compatíveis com o nível de complexidade dos estabelecimentos escolares e dos sistemas educacionais, que considerem como os dados cognitivos e contextuais podem ser mais bem combinados e comunicados às escolas e, também, que identifiquem dimensões para as quais, apesar de sua importância, simplesmente não existem dados. Isto implica a necessidade de recuperar, e, principalmente, de fazer avançar o compromisso original da avaliação em larga escala com a produção de evidências sobre a relação entre fatores sociais, escolares e desempenho. (BONAMINO, 2016, p. 125)

Seguindo esse fio de argumentação, Gatti (2013; 2014) também sublinha alguns limites do desenho avaliativo oficial para oferecer elementos pedagógicos para a renovação do ensino, mesmo nas duas áreas avaliadas. Tal como se praticava nos primórdios da avaliação de sistemas no Brasil, falta dar destaque e divulgação aos fatores intervenientes nos desempenhos escolares, ou seja, às condições dos alunos, dos professores, das escolas, das gestões e tudo mais que possa estar determinando os resultados, orientando as políticas educacionais sobre quais condições precisam ser alteradas com vistas a melhorar o ensino oferecido nas escolas públicas.

Cabe perguntar que elementos pedagógicos realmente oferecem para a renovação educacional, mesmo que seja apenas nas duas áreas consideradas? Olhando o modelo utilizado universalmente nessas avaliações e a escala utilizada, há pouca informação que possa alimentar e orientar processos de ensino. O dado fica como provocador, supondo-se, parece, que cada escola, cada rede, se “vire” para atingir metas teóricas propostas. (GATTI, 2014, p. 21)

Para a autora (GATTI, 2013; 2014), a apropriação midiática dos resultados quantitativos das avaliações externas criou a expectativa de que esses dispositivos fossem a solução para os problemas escolares, ou melhor, que bastaria disseminar os rankings e a crítica aos desempenhos das escolas para elevar os rendimentos. Mesmo com toda sofisticação metodológica, falta lastro educacional e pedagógico mais denso para as avaliações externas e, principalmente, mais discussão pública sobre a validade política, teórica, técnica, socioeducacional das avaliações. Nesse sentido, uma matriz

operacional de avaliação (necessariamente restrita em seu escopo) não pode prescindir de uma filosofia educacional mais ampla.

Não estão postas questões de base para sustentá-las: educação escolar básica para quê, para quem, para que futuro de país? Qual educação escolar? Apenas se discute se o IDEB – medida educacional bem restrita – deste ou daquele estado ou município, e até escola, atingiu ou não a meta teórica proposta. O IDEB coloca um desafio às redes, que é a obrigação de se empenharem para que todos, indiscriminadamente, aprendam aquilo que a prova mede. Ou seja, se o produto está dentro da linha quantitativa de produção proposta, em um discurso educacional ambíguo, mas que sinaliza a positivação de números estimados por critérios probabilísticos, em detrimento de pessoas em situações heterogêneas, e com a redução do mundo da escola, da educação, a duas áreas de conteúdo – língua portuguesa e matemática. (GATTI, 2013, p. 59)

Sem negar a importância da avaliação externa e em larga escala, Gatti (2013; 2014) sublinha a necessidade de revisão do desenho metodológico e de diversificação dos modelos como condição para avaliação se fazer relevante tanto em nível de gestão como em nível de ensino-aprendizagem: contextos que demandam desenhos avaliativos diferenciados. Atualmente, pretende-se que o mesmo desenho avaliativo sirva tanto para a gestão do sistema como para o trabalho pedagógico em escolas e salas de aula. Desse modo, para fins pedagógicos visando escolas e salas de aula outros modelos podem ser mais adequados.

Essas avaliações passaram, também, por um nivelamento para uma escala única, todas baseadas na Teoria da Resposta ao Item (TRI), aí incluídas avaliações de estados e de alguns municípios que ajustaram seus modelos à TRI. Não se faz um questionamento mais profundo se esse procedimento é adequado para todas as situações, apenas adere-se. Não se levanta a questão relevante sobre a contribuição pedagógica para as escolas dessa escala, no formato divulgado, e também não se faz considerações sobre a perda de informações educacionais importantes como, por exemplo, a análise de erros em uma perspectiva curricular, que muito informam sobre caminhos cognitivos e contribuem para o planejamento pedagógico. Perde-se, também, de vista, as questões específicas de aprendizagem e das relações didáticas. Justifica-se esse uso indiscriminado com a vantagem da comparabilidade; mas, para se ter comparabilidade de resultados dispõe-se de vários outros mecanismos estatísticos. Seria bom trabalhar com certa variação nos modelos avaliativos, definidos para situações e objetivos específicos, considerando as finalidades de cada nível, subnível ou área de ensino que compõe a educação básica de modo integrado com os diferenciais de desenvolvimento cognitivo-socioafetivo das crianças, adolescentes e jovens – seres em desenvolvimento. O próprio ENEM que se originou com um sofisticado modelo de habilidades e competências, propondo-se a

trabalhar com questões de cunho interdisciplinar e meta-cognição, veio recentemente a ser adaptado ao modelo da Prova Brasil e à metodologia TRI. A própria construção dessa escala é controversa, não se tendo informação de quais itens foram considerados ou não nos resultados, entre outros aspectos. Faltam informação e transparência. Ainda, na própria área estatística discute-se a consistência desse modelo probabilístico de estimativa de desempenho de estudantes, e, no caso do modelo estatístico, o que se propõe é a detecção de um traço cognitivo latente, havendo na literatura especializada várias restrições às funções probabilísticas utilizadas. (GATTI, 2013, p. 60-61).

Com base em estudo de Duarte (2012) sobre os efeitos negativos da pobreza no Ideb, Horta Neto (2013) salienta o problema técnico e político (a injustiça com alunos e educadores) de se ranquear escolas pelo índice, uma vez que o nível socioeconômico afeta consideravelmente os resultados, o que evidencia a necessidade de outras políticas sociais para enfrentar o problema de desigualdades sociais que se transmitem em desigualdades escolares.

Sabe-se que existem escolas frequentadas pelas populações pobres que conseguem superar essas limitações, mas, como não poderia deixar de ser, seu número é bastante reduzido. Além disso, um conjunto de situações especiais existe nessas escolas afetando positivamente o desempenho dos alunos. Por diversas razões, essas situações são difíceis de serem replicadas em qualquer escala no curto prazo. (HORTA NETO, 2013, p. 152)

Horta Neto (2013) acredita que o teste censitário (Prova Brasil), a divulgação dos resultados da avaliação por escola e o Ideb não contribuem para o fortalecimento do pacto federativo entre os entes da Federação, já que o governo federal estaria dialogando diretamente com as escolas e, desse modo, “passando por cima dos governos estaduais e municipais” (HORTA NETO, 2013, p. 153), na contramão do “espírito federativo com que o SAEB foi constituído” (HORTA NETO, 2013, p. 155).

Depois da Prova Brasil e do Ideb, houve uma profusão de testes oficiais muito similares pelas escolas, obrigando um estabelecimento a testar seus alunos, em alguns casos, mais três vezes em um mesmo ano letivo, o que fomentou “um mercado educacional que está em franco desenvolvimento oferecendo livros e consultorias dedicadas a preparar os professores para participação nessas avaliações” (HORTA NETO, 2013, p. 158).

Testa-se mais na expectativa de que, com isso, os escores aumentem. Foge dessa lógica a importância da aprendizagem: busca-se tão

somente pontuações mais altas. Todos que compreendem a complexidade do processo educacional sabem que escores mais altos em testes de desempenho não representam necessariamente que um aprendizado significativo esteja acontecendo. (HORTA NETO, 2013, p. 159)

Para o autor, a Prova Brasil e o Ideb não podem ser a última palavra sobre a qualidade da escola (não podem substituir a avaliação institucional) nem sobre o aprendizado dos alunos em sala de aula (*locus* privilegiado da avaliação de aprendizagem), mas são muito importantes para objetivos mais sistêmicos, principalmente em relação ao monitoramento dos avanços educacionais do país. “Quando se imagina que com o mesmo instrumento é possível atuar sobre níveis tão distintos cria-se uma enorme confusão de informações e foge-se do que é essencial” (HORTA NETO, 2013, p. 160). Nesse sentido, a educação de qualidade passa pela articulação de diferentes modalidades avaliativas e pelo respeito às atribuições educacionais estabelecidas pelo pacto federativo brasileiro.

O debate sobre prós e contras das avaliações externas ganhou outra nitidez a partir da discussão proposta por Bonamino e Sousa (2012). Na investigação sobre as três gerações da avaliação em larga escala no Brasil, as autoras se detêm especialmente sobre as considerações acerca dos riscos e potenciais das avaliações de segunda e terceira geração para o currículo e práticas escolares.

Contraditoriamente, as avaliações associadas a diferentes graus de responsabilização, por um lado, impactaram de maneira preocupante o currículo e as práticas - em muitos casos, levando a um estreitamento curricular e ao foco excessivo na preparação para os testes, apoiada em avaliações internas de aprendizagem a partir do modelo dos testes padronizados; por outro lado, propiciaram “uma discussão mais informada sobre o currículo escolar, em termos das habilidades fundamentais de leitura e matemática que ainda não têm sido garantidas a todos os alunos de ensino fundamental e médio” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 386-387).

A primeira geração de avaliações externas, de caráter amostral, consiste na avaliação diagnóstica da qualidade da educação, sem atribuição de consequências diretas (simbólicas ou materiais) para as escolas e para o currículo escolar. Não permite medir a evolução do desempenho individual de alunos ou escolas, não possibilitando, portanto, políticas de responsabilização de professores, diretores e gestores por melhorias de qualidade nas unidades escolares. O desenho amostral das avaliações

externas implica menor poder indutor de mudança⁷¹, motivando muito pouco os diretores e profissionais das escolas a “inteirar-se dos resultados das avaliações e para levá-los em consideração em sua atuação educacional e pedagógica” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 386).

Primeiro nas avaliações estaduais, e depois na avaliação federal, como demonstram as autoras, no estágio atual das iniciativas de avaliação em larga escala, emergem outros dois novos modelos de avaliação - censitários, e com melhor conteúdo informacional sobre as escolas - com a finalidade de subsidiar políticas de responsabilização com atribuição de consequências para os agentes escolares:

a) Avaliações de segunda geração: graças à divulgação ampla dos resultados, possibilita uma responsabilização branda, com consequências simbólicas: o reconhecimento ou desprestígio das escolas. Acredita-se que o conhecimento dos resultados possibilita a mobilização das equipes escolares e dos pais para a melhoria da educação. Um exemplo de avaliação de 2ª geração é a Prova Brasil, do governo federal. Ela permitiu traçar metas para escolas e redes, obtendo maior comprometimento dos profissionais e gestores: “Em termos de responsabilização, no entanto, a Prova Brasil e o uso de seus resultados para composição do Ideb integram uma política de responsabilização branda” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 380).

b) Avaliações de terceira geração: além da divulgação, seus resultados são utilizados para atribuir consequências materiais – recompensas ou sanções – aos profissionais, escolas e gestores, caracterizando um programa de responsabilização forte, em geral associado à remuneração por desempenho (bônus) e alocação de recursos (prêmios) em função de metas estabelecidas. (BONAMINO; SOUSA, 2012).

O maior poder indutor das avaliações de segunda e, principalmente, de terceira geração trazem, contraditoriamente, maiores potencialidades e riscos:

Avaliações de segunda e terceira geração, associadas à introdução de políticas de responsabilização baseadas em consequências simbólicas e materiais, têm o propósito de criar incentivos para que o professor se esforce no aprendizado dos alunos. No entanto, evidências nacionais e internacionais mostram que principalmente o uso de resultados das avaliações de terceira geração para informar iniciativas de responsabilização forte pode envolver riscos para o currículo escolar. Um deles é a situação conhecida como ensinar para o teste, que ocorre

⁷¹ Oliveira e Araujo (2005, p. 18) já apontavam a falta de consequência em função de seus resultados, mas em outro sentido: a falta de ações político-administrativas dos gestores do sistema em relação aos insumos e processos imprescindíveis para um padrão mínimo de qualidade escolar, legalmente assegurado.

quando os professores concentram seus esforços preferencialmente nos tópicos que são avaliados e desconsideram aspectos importantes do currículo, inclusive de caráter não cognitivo. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 383)

Contudo, na perspectiva das autoras (BONAMINO; SOUSA, 2012), os riscos parecem estar relacionados muito mais ao desenho das políticas de responsabilização (a partir do uso dos resultados aferidos) do que ao desenho propriamente dito das avaliações externas. Como o currículo escolar possui múltiplos objetivos (muito além dos meramente cognitivos) e as medidas de resultados utilizadas pelas avaliações em larga escala visam a objetivos cognitivos relacionados à leitura e à matemática, a limitação não é da avaliação em larga escala, mas da “interpretação distorcida do significado pedagógico dos resultados da avaliação” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 384).

Em estudo sobre os sistemas estaduais de avaliação, Sousa e Oliveira (2010), identificaram a tendência dos gestores estaduais em defender as tais “consequências fortes” em função da “articulação da avaliação de desempenho dos alunos à carreira, remuneração (incluindo gratificações e bônus) e mesmo à certificação docente” (SOUSA; OLIVEIRA, 2010, p. 816)⁷².

Somam-se a isso as dificuldades das escolas na compreensão dos informes das avaliações externas e a inexistência de cultura avaliativa, que acabam por minimizar possíveis impactos positivos no incremento da qualidade do serviço educativo. (SOUSA; OLIVEIRA, 2010, p. 813). Além do mais, tampouco se observa o uso dos dados das avaliações em larga escala para a avaliação das instâncias de gestão do sistema educacional ou das políticas públicas educacionais, o que poderia ser um movimento promissor especialmente se articulado com procedimentos de autoavaliação das escolas e demais instâncias do sistema (SOUSA; OLIVEIRA, 2010, p. 817).

Para Sousa e Oliveira (2010), apesar do avanço da capacidade técnica dos estados em realizar avaliações em larga escala, existem problemas sérios decorrentes da terceirização da atividade de avaliação. Devido à complexidade técnica e logística dos processos de medida e avaliação em larga escala, poucas instituições e empresas (um

⁷² Tendência já apontada por Sousa (2008). Diante da constatação da relativa indiferença das equipes escolares com os baixos desempenhos dos alunos aferidos por meio dos testes das avaliações externas, gestores das redes passaram a defender propostas de premiação docente e outros incentivos por mérito ou produtividade. Com o fraco poder indutor da mera disseminação pública dos resultados das avaliações, os gestores tendem a apostar em consequências mais efetivas, ou seja, numa política de responsabilização forte.

verdadeiro oligopólio) são contratadas para a prestação do serviço. O problema é que as equipes de avaliação das secretarias não se apropriam completamente das propostas de suas redes, ficando na dependência das instituições ou empresas contratadas. Ou seja, “não se incorpora ao patrimônio técnico das equipes de avaliação a competência na área de medida e avaliação educacional” (SOUSA; OLIVEIRA, 2010, p. 814).

O caso de São Paulo é certamente emblemático da situação dos sistemas de avaliação em nível estadual, como demonstra o trabalho de Sousa e Arcas (2010), no que diz respeito aos impactos das avaliações em larga escala no currículo e nas práticas escolares. Isso se dá principalmente pela forte articulação entre as matrizes de avaliação com o currículo oficial e os materiais didáticos da rede paulista. Por consequência, a apropriação da avaliação externa estadual tem se revelado por demais instrumental e utilitarista, com foco excessivo no treinamento para melhorar as performances nos testes. Para tanto, verificou-se o uso das notas do Saresp na composição das notas bimestrais das avaliações internas, além de uso intensivo de práticas avaliativas tradicionais de aprendizagem - provas unificadas, exames e simulados do Saresp. Para os pesquisadores, o governo estadual eximindo-se de sua cota de responsabilidade fomenta uma cultura avaliativa meritocrática com responsabilização unilateral de alunos (pela não aprendizagem) e de professores (pelas dificuldades no ensino). E o pior de tudo, pelos baixos desempenhos no Saresp, a engrenagem meritocrática parece se mostrar falha em seu suposto propósito de excelência das aprendizagens:

Se a Secretaria de Educação explicita que as matrizes do Saresp se constituem em um recorte do currículo escolar, um trabalho pedagógico que tem como referência central a avaliação em larga escala não estaria limitando o desenvolvimento do currículo? Essa centralidade no Saresp, induzindo o currículo escolar, não estaria promovendo apenas a busca por bons resultados? E como fica a avaliação da aprendizagem que, em tese, deveria se fundamentar em uma diversidade de instrumentos que são utilizados de modo cotidiano e não com dia e hora marcados? (SOUSA; ARCAS, 2010, p. 194)

Por certo, uma das características mais marcantes da política educativa no estado de São Paulo é o controverso bônus pago às equipes escolares em função do Saresp, política também adotada por outros entes federados, fortalecendo a tendência de incorporação do desempenho dos alunos em avaliações externas como critério central da avaliação docente, “sob o argumento de mobilizar profissionais da escola e alunos a buscarem melhor desempenho nas provas” (SOUSA, 2008, p. 87).

O Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp) é o indicador de referência para o pagamento do bônus aos profissionais da rede estadual. Esse reducionismo da avaliação docente é criticado por Sousa (2008):

O aspecto a ser problematizado não é a pertinência de se desenvolverem processos sistemáticos de avaliação dos profissionais da educação, mas, sim, suas finalidades e, em consequência, o uso a ser feito de seus resultados. Além disso, é fundamental que se considere a avaliação dos profissionais da educação como um dos elementos integrantes da avaliação da escola, analisando-se o trabalho escolar de modo articulado com as políticas educacionais implementadas. Desse modo, impõe-se a sistematização de procedimentos de avaliação das diferentes instâncias dos sistemas educacionais e não, apenas, dos profissionais das escolas e de seus alunos. (SOUSA, 2008, p. 87)

Por fim, o posicionamento e os argumentos dos que assumiram um “apoio crítico” às avaliações em larga escala, situam-se entre as posições mais acaloradas do debate, ou entre entusiasmos e recusas, como quis Alavarse (2013), apropriando-se da figura de estilo de José Paulo Paes como recurso de presença da argumentação que sustenta seu próprio ponto de vista – autodeclarado como “o lugar da necessária compreensão crítica”:

Para iniciar a abordagem da avaliação educacional propriamente dita, devemos reconhecer esse quadro de presença significativa das avaliações externas, com ressonâncias acaloradas de vários matizes. Novamente nos apoiando em José Paulo Paes, quando nos aproximamos dessas avaliações assistimos recusas e entusiasmos, o que ressalta o lugar da necessária compreensão crítica. Diante de tais avaliações, encontramos, com muita frequência, dirigentes educacionais – secretários e ministros – que se entusiasmam com elas; por exemplo, encantados com a suposta precisão que seus números – os resultados – teriam e a capacidade de revelar a “verdade” de suas redes e escolas. Mas há, também, um tipo de oposição às avaliações externas que as recusa completamente, como se elas fossem o sinônimo de um “mal”, como se fossem intrinsecamente desprovidas de qualquer significado ou importância, como se elas não tivessem nenhuma validade e fossem desprovidas de qualquer consistência. Parece-me que essas duas posturas são, com todo o respeito, equivocadas. Uns porque querem fazer política educacional como se estivessem completamente autorizados por tais procedimentos avaliativos; outros que confundem completamente a política educacional com tais procedimentos. (ALAVARSE, 2013, p. 139-140)

3.2.2 Recusa Propositiva

Este posicionamento desenvolve uma crítica contundente às políticas educacionais meritocráticas e gerencialistas que se legitimam por certos desenhos e usos de avaliações externas mais centralizadas, mas que não chegam a recusar os procedimentos de avaliação em larga escala: na verdade, este ponto de vista é bastante propositivo ao repensar o lugar das avaliações de sistema de forma articulada à avaliação institucional da escola pública.

Freitas (2007) é um crítico contumaz das formas de implementação das políticas de avaliação de sistema (MEC-INEP), baseadas em responsabilização unilateral ou vertical, que é indutora de desigualdade escolar (escolas para ricos e escolas para pobres). O autor contesta indicadores estatísticos como o Ideb que podem ocultar em suas médias estatísticas a verdadeira situação das crianças e jovens das classes populares no interior da escola e propõe uma responsabilização bilateral do Estado e da escola (qualidade negociada), com foco na articulação da avaliação institucional com a avaliação em larga escala, no nível local do sistema educacional, ou seja, nos municípios.

Expressando desapontamento com a continuidade de políticas liberais da era FHC pelo governo Lula, baseadas na “responsabilização” e privatização do público, Freitas (2007, p. 966) contesta as concepções arraigadas na Prova Brasil e no Ideb. Segundo o autor, as avaliações de larga escala seriam instrumentos regulatórios utilizados pelo governo federal para um relacionamento gerencial com governadores e prefeitos, operacionalizando o ranqueamento das escolas e redes de ensino, acirrando a competição. Tratar-se-ia, então, da mesma lógica liberal hegemônica da era FHC, mas com nova direção (o então governo Lula).

A Prova Brasil e os usos previstos para ela (acesso à avaliação de cada escola via internet, por exemplo), como forma de responsabilização, poderiam fazer parte de qualquer programa liberal (do Partido Democrata brasileiro até o Partido Republicano de Bush, para não falar da dobradinha Thatcher/Blair). (FREITAS, 2007, p. 968-969)

Sob uma ótica liberal, o Ideb acaba servindo à medição do mérito e à ocultação da desigualdade social sob a forma de um indicador supostamente neutro. Freitas (2007) acredita ser um grande equívoco analisar a educação básica brasileira apenas com uma variável, o desempenho do aluno. E destaca dois problemas relacionados ao indicador: 1) a pressão autoritária do governo federal sobre os municípios para assumir metas do

Ideb em troca de verbas, o que poderá levar os prefeitos a liberar o fluxo do sistema de suas escolas, por meio de mecanismos de aprovação automática; 2) a ocultação nas médias estatísticas do Ideb da exclusão internalizada dos alunos oriundos das camadas populares (FREITAS, D., 2007).

Ainda segundo o autor (FREITAS, D., 2007), é um equívoco do MEC tomar o Ideb como principal indicador de qualidade do sistema educacional brasileiro: ao considerar a taxa de aprovação em sua fórmula, o índice poderá subir apenas com o aumento do número de alunos aprovados sem que haja necessariamente aumento da aprendizagem. Além disso, esse indicador traz o risco de ocultação da má qualidade do ensino para os alunos com pior desempenho (e mais pobres), uma vez que a referência é a proficiência média da escola e da rede. Assim, um grupo de bons alunos pode fazer a média subir sem que o ensino esteja melhor para todos. Na opinião do autor, seria muito melhor uma medição baseada no custo aluno/qualidade ou um indicador mais amplo e sensível às desigualdades sociais.

Considera também as metas do fixadas para 2021 (6 no Ideb) pelo MEC como muito distantes -uma forma de transferir a responsabilidade do governo federal para estados e municípios. “Espera-se mais. Espera-se do governo federal uma política de Estado para o ensino fundamental e para sua avaliação. Nesta ordem: primeiro a política educacional, depois a política de avaliação” (FREITAS, 2007, p. 982).

Sendo assim, propõe que a avaliação em larga escala (ou de sistema) devem ser destinadas, preferencialmente, não para avaliar as escolas, mas à avaliação das políticas públicas educacionais. Afinal, o governo não pode apenas avaliar e culpar as escolas, pois precisa ver suas falhas e olhar para as contradições do sistema social. Para Freitas (2007), é preciso criar uma parceria entre escola e governo local, pela articulação de processos de autoavaliação com avaliação de sistemas feita pelos municípios.

Em nível municipal, uma avaliação da rede de ensino conduzida pelos conselheiros municipais de educação e desenhada com a participação dos professores têm melhores condições de se constituir com legitimidade técnica (construindo matrizes curriculares de referência mais próximas do praticado em sala de aula, por exemplo) e legitimidade política. Isso favoreceria a aceitação da avaliação e o uso dos resultados pelos profissionais do magistério (FREITAS et al., 2014).

Instituir a obrigatoriedade da avaliação de sistema (políticas públicas educacionais) no âmbito municipal, com periodicidade bienal, sob controle do Conselho Municipal de Educação. SAEB, Prova Brasil e

os sistemas estaduais de avaliação são mecanismos de acompanhamento do âmbito federal ou estadual e devem ser voltados para o monitoramento das tendências globais desses sistemas. Sua função não é entender o que ocorre em uma escola específica. Entretanto, a avaliação de sistema no nível municipal tem a finalidade de permitir um acompanhamento do conjunto dos resultados das escolas da rede e, pela proximidade, ser mais um elemento a ser levado em conta no processo de avaliação institucional de cada escola. Técnicas não-paramétricas como Análise por Envoltória de Dados podem ser utilizadas para se definir uma fronteira de eficiência entre escolas, levando em conta a realidade particular de cada rede e o resultado de avaliações nacionais e/ou locais (Cf. Rodrigues, S., 2005). A proximidade e o tamanho permitiriam também estudos longitudinais de painel (em que os mesmos alunos são acompanhados ao longo do tempo), superiores aos longitudinais seccionais feitos pelo SAEB e pela Prova Brasil (FREITAS, 2007, p. 976).

Nesse sentido, os sistemas municipais de avaliação - ancorados tanto em processos de avaliação institucional como em processos de avaliação em larga escala – se justificam pela proximidade do gestor municipal com a realidade escolar. É o prefeito que tem melhores condições de compreender por que uma escola não se saiu bem, sendo impossível fazer isso desde Brasília (FREITAS, 2007). O papel do governo federal seria o de apoiar financeira e tecnicamente a implantação dos sistemas municipais de avaliação, tanto no campo da avaliação em larga escala como no campo da avaliação institucional. Além disso, o pesquisador acredita ser fundamental definir um teto para gastos dos municípios com os processos de avaliação como forma de evitar a mercantilização destes e a retirada de recursos necessários para outras áreas de ensino.

Freitas (2007) propõe também instituir a obrigatoriedade da avaliação institucional participativa em todas as escolas da rede municipal. A avaliação institucional, via processo de autoavaliação, deverá estabelecer um elo entre os dados da avaliação interna dos alunos, feita pelo professor, e os dados da avaliação externa dos alunos, feita pelo sistema, que precisam ser reconhecidos como pertencendo à escola para impactar a qualidade do ensino (FREITAS et al., 2014).

A avaliação em larga escala de redes de ensino precisa ser articulada com a avaliação institucional e de sala de aula. Nossa opinião é que a avaliação de sistema é um instrumento importante para monitoramento das políticas públicas e seus resultados devem ser encaminhados, como subsídio, à escola para que, dentro de um processo de avaliação institucional, ela possa usar estes dados, validá-los e encontrar formas de melhoria. A avaliação institucional fará a mediação e dará, então, subsídios para a avaliação de sala de aula, conduzida pelo professor. Entretanto, sem criar este mecanismo de mediação, o simples envio ou a disponibilização de dados em um site

ou relatório não encontrará um mecanismo seguro de reflexão sobre estes. Os dados podem até ter legitimidade técnica, mas lhes faltará legitimidade política. Vamos, novamente, esquecer de “combinar” com as professoras os acordos entre o MEC e os municípios, afastando-as do processo? (FREITAS, 2007, p. 979).

Em suma, o autor não é contra a existência de avaliação externa em larga escala, nem contra a existência de índices de desempenho dos alunos, mas posiciona-se contra o uso da avaliação externa para políticas de responsabilização vertical, de inspiração liberal, que pressiona os municípios a toda sorte de armadilhas para aumentar seus desempenhos com forma de obter recursos: “Prova Brasil, SAEB e IDEB devem ser instrumentos de monitoramento de tendências e não instrumentos de pressão” (FREITAS, 2007, p. 981). Para Freitas (2005), a avaliação em larga escala tem lugar principalmente como um dispositivo da avaliação institucional, na forma de um sistema de monitoramento de desempenho dos alunos, sem premiar ou punir escolas, mas como “parte de um conjunto mais amplo de informações da realidade das escolas” (FREITAS, 2005, p. 930) para subsidiar a reflexão no interior dos processos de avaliação institucional⁷³.

Neste esforço, além da avaliação institucional será necessária a construção de um conjunto de medições que permita acompanhar longitudinalmente o desempenho das crianças nas redes de ensino. [...] Trata-se, portanto, de construir uma estratégia alternativa que recoloca os processos de medição de desenvolvimento dos alunos em seu devido lugar – desgastados que foram pelas políticas neoliberais ávidas por premiar e punir professores – e os associe a um processo de avaliação (institucional) destinado a levar em conta o desempenho do aluno como parte de um conjunto mais amplo de informações da realidade das escolas, favorecendo a reflexão e a organização dos trabalhadores em cada uma delas. (FREITAS et al., 2014, p. 67)

Esse posicionamento que prioriza a municipalização da avaliação externa articulada com autoavaliação da própria escola expressa uma concepção sobre a mudança escolar: ela não poderia ser fomentada desde um centro pensante e técnico até a ponta do sistema. A concepção de qualidade das políticas educacionais neoliberais caracteriza-se pela “imposição verticalizada de ‘padrões de qualidade’ externos ao grupo avaliado” (FREITAS, 2005, p. 921): fato que leva a resistência dos coletivos

⁷³ Em Campinas, desde 2005, a rede municipal com apoio de especialistas da Faculdade de Educação da UNICAMP construiu um sistema próprio de avaliação de desempenho dos alunos, sem fins classificatórios (ou de ranqueamento), e sem qualquer punição ou premiação envolvida, mas como dispositivo de uma política de avaliação institucional, articulando autoavaliação da escola e avaliação externa, combinando o monitoramento de desempenho dos estudantes com o olhar externo de equipes da secretaria por meio de visitas *in loco* nas escolas (SOUZA; ANDRADE, 2009, p. 55).

escolares a todas essas normas e padrões estabelecidos a priori e do alto. A mudança não é produto de um centro difusor, bastando persuadir os atores locais, mas sim “uma *construção local apoiada*” (FREITAS, 2005, p. 924, grifo no original) A construção local deve partir de um desafio feito a cada escola: pautar suas demandas por condições de trabalho aos órgãos centrais ao mesmo tempo em que se compromete a repassar aos seus alunos os benefícios das condições de trabalho adicionais (FREITAS, 2005, p. 928): “este é o sentido da qualidade negociada”. Portanto, “as mudanças não poderão ser exportadas desde um ponto central difusor. É fundamental mobilizar e motivar cada escola para que ela *construa o seu caminho de melhoria*” (FREITAS, 2005, p. 928, grifo no original).

Ao que nos parece, a principal voz do posicionamento que aqui chamamos de “recusa propositiva” em relação à controvérsia das avaliações em larga escala, que é Luís Carlos Freitas, ergue-se não contra as avaliações externas, mas contra as políticas tecnicistas que se apoiam nelas. Este “neotecnicismo” se estrutura pela articulação de três categorias: responsabilização, meritocracia e privatização. Busca, assim, o controle dos resultados educativos referenciados em padrões de qualidade fixados desde o centro do sistema (*standards*).

O tecnicismo se apresenta, hoje, sob a forma de uma “teoria da responsabilização”, meritocrática e gerencialista, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “*standards*”, ou expectativas de aprendizagem medidas em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições), ancorada nas mesmas concepções da psicologia behaviorista, fortalecida pela econometria, ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea. Denominamos esta formulação de “neotecnicismo” (FREITAS, 2012, p. 383).

A articulação da responsabilização, com meritocracia e privatização tem trazidos consequências negativas à educação pública. Cita-se, por exemplo, o estreitamento curricular e o apostilamento das redes públicas, da pré-escola ao ensino fundamental - como forma de garantir o alinhamento entre o ensinado e o avaliado (FREITAS, 2012, p. 392). A tendência dos professores em priorizar as disciplinas que caem nos testes (Língua Portuguesa e Matemática) leva à marginalização de outros aspectos da formação da juventude: Desses, pode-se elencar os aspectos não cognitivos como a criatividade, as artes, a afetividade, a cultura, o desenvolvimento corporal (FREITAS, 2012, p. 389), além de conteúdos para uma análise crítica da realidade. Ao final, a

formação da juventude fica restrita a um currículo mínimo, isto é, a conhecimentos básicos (leitura, matemática, ciências) suficientes para atender as demandas de força de trabalho qualificada das corporações.

O clima de competição impossibilita a cooperação profissional interescolas (FREITAS, 2012, p. 390) e fortalece a tendência de afastar da escola os alunos com dificuldades de aprendizagem (FREITAS, 2012, p. 391) para não prejudicar a nota nas provas externas. Neste caso, existe o aumento da segregação socioeconômica no território, com escolas que bloqueiam a entrada de “alunos de risco”, encaminhando-os para outras escolas – “especializadas” neste tipo de clientela. Há também o aumento da segregação socioeconômica dentro da escola com a formação de turmas para alunos com alto desempenho (os que “seguram” a média) e turmas para alunos com dificuldades de aprendizagem (FREITAS, 2012, p. 393). Sem falar no risco de fraudes: escolas que alteram notas dos alunos; secretarias de educação que rebaixam o nível dos testes para melhorar artificialmente os desempenhos; professores que ajudam os alunos a realizar os exames (FREITAS, 2012, p. 392-393).

Outro problema é a destruição moral do professor, por conta da responsabilização pelo desempenho dos alunos. Esse fato é agravado pelo apostilamento das redes por causarem a dependência docente de materiais didáticos estruturados, que acabam retirando do professor “a qualificação necessária para fazer a adequação metodológica, segundo requer cada aluno” (FREITAS, 2012, p. 394). E tudo isso apoiado na “ilusão de que avaliações de larga escala possam avaliar também a escola e os professores” (FREITAS et al., 2014, p. 47).

Enfim, o embate de Freitas não é com as avaliações em larga escala em si, mas com a intencionalidade das grandes corporações privadas, que almejam o controle ideológico do sistema educacional por meio de políticas ancoradas em certos usos dos resultados das avaliações externas, com interesse em não deixar nada de fora e até “medir a alfabetização em crianças de 8 anos” (FREITAS, 2012, p. 392).

Em relação à remuneração variável de professores em função do desempenho dos alunos nas avaliações externas (o famigerado “bônus”), Freitas (2016) afirma que os reformadores empresariais (aliança entre empresários, institutos, grupos de mídia, políticos neoliberais e *experts* das universidades) transferem para a educação a lógica da gestão privada, mas sem quaisquer evidências de sua efetividade na consecução das metas de qualidade almejadas.

O Estado de São Paulo, utiliza a solução há mais de uma década sem que tenha nenhum sucesso. [...] Experiências internacionais largamente divulgadas dão conta do fracasso da estratégia de pagamento de bônus variável para uma profissão complexa como a dos professores. [...] O ex-prefeito de New York, Bloomberg, utilizou fartamente a estratégia de pagar bônus quando esteve 12 anos à frente da Cidade de New York, e concluiu honestamente que deveria parar os bônus para não malgastar dinheiro público. [...] A National Academy of Science americana não aponta efetividade dos bônus. Nem mesmo a poderosa Associação Americana de Estatísticos que desaconselha o procedimento consegue deter a ideia. (FREITAS, 2016)

Para Minhoto (2013), o grande problema está em quantificar um único fator, o desempenho do aluno, para garantir um julgamento justo sobre a qualidade do ensino de uma escola ou de toda uma rede de ensino. Nesse sentido, em nível da política pública, “é preciso criar a cultura de avaliar a qualidade dos sistemas de ensino tendo em vista um número maior de variáveis que não apenas aquela gerada pela boa aferição do que os alunos sabem e são capazes de fazer” (MINHOTO, 2013, p. 141), de forma a apreender as contradições sociais que contextualizam os desempenhos escolares.

Discutindo as repercussões e as tensões geradas pelas avaliações externas em escolas municipais da Baixada Fluminense, com impactos (neotecnicistas e gerencialistas) preocupantes na organização escolar e no trabalho pedagógico docente, Amaro (2013) também defende que as avaliações em larga escala podem se revestir de possibilidades quando ancoradas no conceito de qualidade negociada. Em outras palavras, as informações produzidas pelas avaliações externas precisam se articular com a avaliação institucional da escola, escapando de usos voltados para “ranquear”, “classificar”, “premiar” ou “punir”.

Dessa forma, as avaliações externas podem se constituir em importante meio de acompanhamento global dos sistemas de ensino, buscando constituir processos históricos do desenvolvimento dos sistemas que possibilitem perceber as tendências ao longo do tempo, com o objetivo claro de reorientar as políticas públicas. (AMARO, 2013, p. 53).

3.2.3 Recusa categórica

De acordo com Mendes et al. (2015), uma verdadeira “avaliocracia”⁷⁴ - constituída por experts - tem emprestado sua credibilidade intelectual para legitimar os testes padronizados das avaliações em larga escala dos produtos escolares, utilizadas para imprimir ingerências nos sistemas educativos e nas escolas, corrompendo/deformando o conceito de autonomia escolar em prol da lógica do mercado na educação pública (cheque-ensino, escolas administradas por concessão etc.) da ampliação e naturalização das desigualdades escolares.

Em contraposição a essa “avaliocracia”, os autores defendem o engajamento dos pesquisadores da universidade em projetos de ensino, pesquisa e extensão com as escolas, focada em processos de autoavaliação como estratégia de resistência às avaliações externas e de promoção da qualidade social (e negociada) da escola pública. A avaliação institucional e os procedimentos de autoavaliação apresentam-se com uma lógica oposta à das avaliações em larga escala:

Essa pesquisa destaca-se por sua posição crítica à avaliação educacional baseada em testes padronizados, na comparação de dados quantitativos descontextualizados e no ranqueamento de escolas que, presentes em diferentes países, não vêm alterando para melhor a qualidade da educação (MENDES et al., 2015, p. 1285).

No contexto da nova ordem econômica, o trabalhador é individualmente responsabilizado por sua desatualização tecnológica e profissional, sendo pressionado ao desenvolvimento permanente de novas competências ao longo da vida. Para os pesquisadores, a medição pontual das avaliações em larga escala não resolve a questão da qualidade do ensino, mas funciona como legitimação da escola dual (escola para os mais ricos e escola para os mais pobres), conformando um currículo mínimo destinado apenas aos segmentos sociais de menor renda (MENDES et al., 2015).

Em nível internacional, o PISA vem fomentando o mercado educacional de elaboração de testes, de produção de material didático e formação docente com foco nas competências e habilidades aferidas nos testes padronizados. No Brasil (anos 1990), dentro do quadro de expansão do neoliberalismo, os organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, com apoio das corporações privadas, impulsionam com

⁷⁴ Para Correia (2008; 2010 apud MENDES et al., 2015, p. 1286), a “avaliocracia” é uma rede de tecnocratas altamente especializados que produz uma linguagem técnica sofisticada e instrumentada no campo da avaliação, mas distante das atividades educativas propriamente ditas.

vigor a implementação das avaliações estandardizadas para a classificação das escolas de acordo com os resultados obtidos pelos alunos. Esses agentes privados potencializados pela mídia conservadora atuam como agentes reguladores do poder público, na definição dos rumos das políticas educacionais (MENDES et al., 2015, p. 1286-1287).

Os autores consideram as avaliações em larga escala parte integrante de uma agenda global para a educação dos países que trabalha em última instância para privatizá-la. Esse movimento de privatização pode ocorrer de diversas maneiras, como propostas de cheque-ensino para os pais escolherem as escolas ou até mesmo a concessão da administração de escolas públicas para a iniciativa privada. Nesse sentido, os pesquisadores defendem uma avaliação formativa que reforça o poder dos atores locais na definição e legitimação da qualidade dos estabelecimentos educativos:

Por isso, não banimos a avaliação dos cenários educativos, mas conclamamos a produção de outras possibilidades. A luta por uma nova epistemologia da avaliação (a da complexidade) precisa disputar, palmo a palmo, a cena política, acercando-se do fenômeno com outro olhar, com significação aberta. Isso auxiliará a que se recupere o sentido da educação, ultrapassando o ethos de um serviço social eficiente, mais ligado aos meios que aos fins, introduzindo-se a luta pelos sentidos da qualidade social que deve ordenar o processo formativo, sabendo-se que os fins não são entidades etéreas, mas construções humanas, engendradas nas lutas de que participamos. (MENDES et al., 2015, p. 1288).

A proposta consiste em construir reações desde o interior da escola às avaliações “produtocentradas” e aos efeitos das aprendizagens utilitaristas que subtraem da juventude “oportunidades de desenvolvimento humano, especialmente no campo dos valores, desprezados nas formas hegemônicas de avaliação que respondem aos interesses mercadológicos” (MENDES et al., 2015, p. 1288).

Esta linha argumentativa destaca a experiência de Avaliação Institucional Participativa (AIP) na rede municipal de Campinas como exemplo de resistência às pressões da avaliação sistêmica e também como expressão de uma alternativa avaliativa regida pelo pilar da emancipação. Para Mendes et al. (2015), a rede municipal de Campinas é vanguarda em processos avaliativos de cunho contrarregulatório, que tem favorecido a organização das forças progressistas da escola para se contrapor aos interesses mercadológicos das avaliações externas, nacionais e internacionais. Salientam também o papel da pesquisa e da extensão universitária como pontos de apoio para essa

intervenção transformadora na escola, impulsionando processos participativos de autoavaliação, com vistas ao fortalecimento dos coletivos escolares para o enfrentamento das políticas de responsabilização vertical pautadas em resultados dos estudantes aferidos por avaliações externas.

De acordo com Saul (2015), o Estado avaliador instituiu um sistema de controle por meio de medidas de avaliação, no quadro de uma racionalidade técnica, a serviço de uma educação domesticadora, que impõe a estrutura curricular, procedimentos de ensino, processo de formação e regulação do trabalho docente e a avaliação da aprendizagem no interior das escolas. Esse sistema de controle responsabiliza os profissionais da educação pela má qualidade da educação ao mesmo tempo em que estimula o mercado educacional:

Essa efervescência avaliativa, ao lado de ser um bom mote para a grande imprensa, constitui-se em interessante nicho de mercado na sociedade capitalista contemporânea. As avaliações externas, quer em nível municipal, estadual, nacional ou internacional, são responsáveis por estimular e induzir a produção de sistemas de ensino e de formação de professores, que se anunciam poderosos para a obtenção de bons resultados para os alunos e as escolas, com a promessa do alcance de melhores posições no ranking da chamada qualidade da educação. Em consequência, instalou-se um atraente mercado competitivo para esses produtos educacionais, e nele florescem as empresas que visam a auferir altos lucros com a venda dessa mercadoria – a educação. (SAUL, 2015, p. 1301)

A avaliação educacional tem servido a propósitos de uma educação domesticadora – ao colocar os educandos numa atitude passiva diante de conhecimentos prontos, não significativos, e distantes de “uma leitura crítica da realidade, com perspectivas de transformá-la” (SAUL, 2015, p. 1303). A autora também questiona o valor do conhecimento aferido por mensurações do tipo Ideb, SAEB, Saresp, ANA e PISA para crianças e adolescentes que vivem em contextos marcados por injustiças, exclusão e violência.

Um sistema de avaliação que acena para uma educação democrática torna-se incoerente ao defender propostas meritocráticas nas quais os índices resultantes de avaliações externas são os indicadores da qualidade da educação. As avaliações externas, regidas pela lógica do controle, visam a classificar alunos, escolas, professores, com a intenção de produzir rankings que servem tão somente aos propósitos do mercado. Embora vozes de importantes intelectuais já se levantem contra avaliações de cunho autoritário, neotecnicistas, que só interessam ao mercado, o Brasil mantém e defende a lógica do

controle em diferentes instâncias que definem as políticas educacionais e de avaliação. (SAUL, 2015, p. 1310)

Evangelista e Leher (2012, p. 10) alertam para a existência uma “agenda do capital para a educação”, impulsionada no país pelo movimento Todos Pela Educação (TPE), em torno de algumas ideias: currículo baseado em competências básicas, metas educacionais aferidas por avaliações centralizadas, responsabilização punitiva de escolas e professores e uniformização da pedagogia nas escolas. Segundo os autores, esta última favorece o processo de “expropriação dos conhecimentos dos professores” pelas “grandes corporações” produtoras de apostilas, cartilhas e livros didáticos.

A subordinação do trabalho pedagógico aos exames padronizados por descritores de “competências” necessariamente afins à sociabilidade reclamada pelo capital, aferidas em quase todo o planeta pelo *Programme for International Student Assessment* (PISA) [...] que, grosso modo, o MEC e o TPE objetivam implementar em todo o país, efetiva o autoritarismo travestido de “inovação didática”, como a redução do professor a manuseador de métodos, pacotes de tecnologias de informação e cartilhas comercializadas por corporações. (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 11)

Na perspectiva da recusa categórica às avaliações externas, há a primazia da autoavaliação no processo de qualificação da escola. A definição dos indicadores e metas de qualidade, portanto, seria tarefa dos coletivos de cada escola. Nesse sentido, o centro da luta pela qualidade estaria essencialmente na ponta do sistema, cabendo ao poder central atender as demandas das escolas, com uma regulação mínima que não ultrapassa o monitoramento da qualidade do serviço educativo que foi autonomamente estabelecida pela instituição escolar.

Há proximidades (intelectuais e políticas) entre a perspectiva de resistência às avaliações-controle no Brasil e o movimento europeu de autoavaliação das escolas (cf. BERGER, 2012). Logo abaixo (Cf. Quadro 5), sintetizamos algumas características-chave das duas abordagens que competem como paradigma para a avaliação de escolas a partir da formulação dos pesquisadores europeus Guy Berger (da Universidade de Paris VIII) e Manuela Terrasêca (da Universidade do Porto), dois intelectuais orgânicos desse movimento no “velho continente”. Desse ângulo teórico-político, concorrem socialmente duas orientações avaliativas da escola, que são completamente distintas do ponto de vista epistemológico, metodológico e discursivo, com coexistência longe de

ser pacífica graças a um conjunto de “descritores” opostos pelo vértice (releitura interpretativa nossa) que disputam os traços semântico-ideológicos do signo ‘avaliação’.

Quadro 5: Oposição de paradigmas para a avaliação de escolas: abordagem da avaliação externa vs. abordagem da autoavaliação

Abordagem da avaliação externa	Abordagem da autoavaliação
Dispositivo de regulação e controle	Dispositivo de autonomia e emancipação
Informações para instâncias superiores	Autoconhecimento organizacional
Indução de melhoria de fora para dentro	Construção da melhoria desde dentro
Indicadores externamente definidos	Indicadores internamente negociados
Ênfase nos resultados, na eficácia	Ênfase na mudança de processos internos
Lógica do mercado e da burocracia governamental	Lógica da participação e auto-organização comunitária
Visão técnica referenciada em padrões	Visão holística, multirreferenciada
Elogio da homogeneidade	Elogio da heterogeneidade
Prestação de contas, responsabilização	Controle social, engajamento
Realizada por especialistas de fora	Realizada pelos próprios implicados
Positivista, racionalista, cientificista	Fenomenológica, dialógica
Emergência do quantitativo e da análise da estatística	Emergência do qualitativo e da perspectiva dos atores locais
Medida e verificação de conformidade	Interpretação, produção de sentido
Transferência de poder do avaliado para o avaliador	Covalência e sinergia de poder entre os participantes

Fonte: produção do pesquisador a partir da leitura de Berger (2012), Berger e Ardoino (1986), Terrasêca (2012) e Sousa e Terrasêca (2014).

Ou quase recusa

Numa posição de fronteira entre a *recusa propositiva* e a *recusa categórica* das avaliações em larga escala, temos um tipo de posicionamento/argumentação que - colocando mais peso nas sistemáticas de autoavaliação da escola - defende um diálogo com os dados produzidos pelas avaliações sistêmicas, admitindo uma relação de complementariedade entre avaliação institucional e avaliação externa, embora

atribuindo um papel por vezes coadjuvante ou secundário às avaliações em larga escala. Ou seja: trata-se de um posicionamento de “quase recusa”.

Para Sordi (2011), os dados da avaliação de sistema “informam algo sobre a qualidade do trabalho escolar”, mas só ganham sentido quando em diálogo com a avaliação da aprendizagem dos alunos na sala de aula, numa conectividade mediada pela avaliação institucional participativa.

Contudo, trata-se de um “diálogo não subserviente” (SORDI, LUDKE, 2009, p. 320):

Reagir às avaliações externas não é o mesmo que negar completamente seus dados. Mas contextualizá-los à luz da realidade local, das evidências que explicam as informações, explicando os resultados, contestando as informações que não parecem consistentes. (SORDI, LUDKE, 2009, p. 326)

Sordi e Ludke defendem a presença da avaliação institucional na formação inicial e continuada dos professores como forma de garantir “o saber posicionar-se diante dos dados oferecidos pela avaliação externa, usando-os para esclarecer a realidade escolar, quer pela aceitação das evidências ou pela refutação das mesmas” (SORDI, LUDKE, 2009, p. 327).

Segundo Sordi (2012a, p. 41), não se pode negar a importância das medidas sistêmicas. Se tomadas como série histórica funcionam como subsídio ao processo de reflexão dos atores da escola sobre o projeto pedagógico que constroem coletivamente, entendendo, explicando, ratificando e contestando “os resultados de seus alunos à luz das circunstâncias e contextos locais”. Em suma, advoga por uma “apropriação crítica dessas medidas pelos atores da escola”.

Entretanto, faltaria aos sistemas de avaliação/regulação do poder central justamente o nível institucional de avaliação da escola, para que os informes gerados pela avaliação externa possam ser úteis, ocupando o devido lugar que lhes cabe: isto é, o de subsídios do diagnóstico educativo, por meio de indicadores quantitativos que “informam algo sobre a qualidade das escolas” (SORDI, 2012a, p. 43-45). Na expressão da autora:

Cabe ao sistema central o dever de monitorar o desenvolvimento de suas escolas e de todas as instituições que se responsabilizam por atividades de interesse público. Isso o autoriza a avaliar a qualidade das instituições de ensino. Contestar a forma como vêm sendo avaliadas as escolas e as consequências da proposição de modelos avaliativos centralizados e distantes do chão das escolas não implica desprezar a avaliação e sua dimensão formativa. (SORDI, 2012a, p. 46)

Por fim, é preciso registrar que o foco deste posicionamento está na defesa dos indicadores de qualidade internamente concebidos pelos atores locais – “cuja legitimidade não se questiona” e pela leitura crítica por esses mesmos atores dos relatórios produzidos por avaliações de sistema (SORDI, 2012b, p. 168). Para a autora (SORDI, 2012b, p. 163), há forte motivação contestatória às avaliações externas neoliberais na formulação de “propostas alternativas de avaliação regidas por lógica emancipatória e que valorize os processos de produção de qualidade e a participação dos atores neste processo”.

Nesta mesma direção, Sordi e Malavasi (2004) denunciam a manipulação-controle que caracterizam as avaliações positivistas, marcadas por um jogo estatístico sofisticado, para poucos entendidos, onde nem tudo é dito, cabendo, portanto, ao especialista universitário comprometido (com a qualidade social da escola pública) revelar esse jogo, abrindo a “caixa preta” das avaliações de sistema.

3.3 *Continuum argumentativo*

Alavarse (2013, p. 140) demarcando seu próprio distanciamento com os extremos deste debate, “os defensores incondicionais das avaliações externas” e os defensores da recusa, já nos oferece alguma indicação das diferenças entre os pontos mais distantes do *continuum* argumentativo da controvérsia sobre avaliações externas, mas sem chegar ao gradiente de posições aqui proposto. A seguir, apresenta-se um quadro sinótico com as principais características distintivas das *zonas argumentativas* do debate sobre avaliação externa.

Quadro 6: Quadro sinótico das zonas argumentativas do debate sobre avaliações externas.

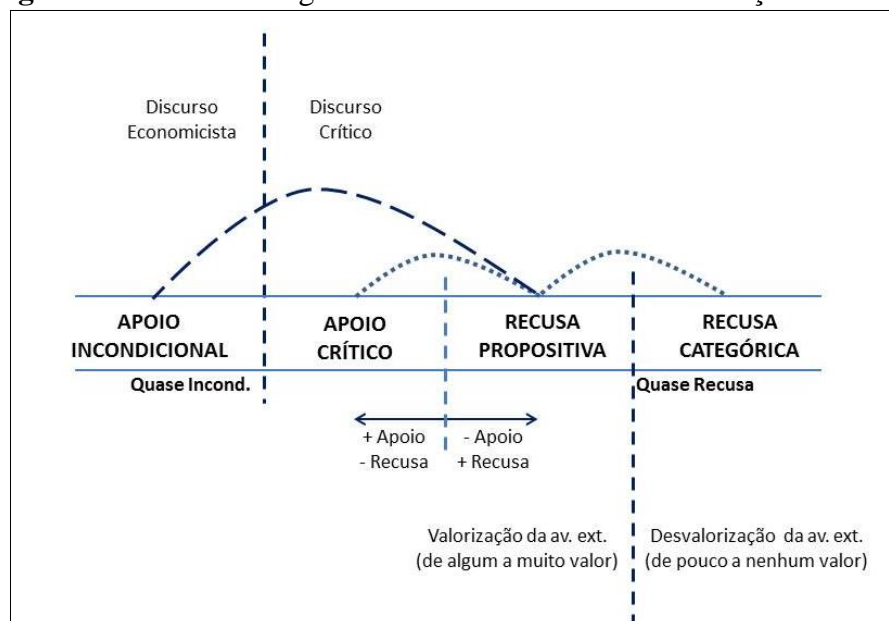
Apoio incondicional	<ul style="list-style-type: none"> • Defesa das avaliações em larga escala e do uso de resultados para estimular a competição entre escolas. • A mudança da qualidade é gerada essencialmente do centro do sistema para as redes e escolas • Valoriza conteúdos/competências básicas (leitura, resolução de problemas, ciências) para a formação do trabalhador qualificado. • Utilização dos resultados para avaliar (e responsabilizar) a escola, educadores e gestores locais.
Apoio crítico	<ul style="list-style-type: none"> • Reconhece potencialidades e limites nas avaliações em larga escala, contestando desusos para estimular a competição entre escolas

	<ul style="list-style-type: none"> • Valoriza os conhecimentos básicos aferidos pelos testes padronizados, mas contesta a redução do currículo ao que é avaliado pelos testes. • A mudança da qualidade é gerada também a partir do centro do sistema desde que haja apropriação pelas escolas. • Defendem o uso de resultados também para avaliar as políticas e as instâncias governamentais.
Recusa propositiva	<ul style="list-style-type: none"> • Municipalização da avaliação em larga escala como dispositivo da avaliação institucional das escolas / uso apenas diagnóstico das avaliações externas em nível federal. • Crítica do reducionismo dos conhecimentos valorizados pelas provas padronizadas e defesa de uma formação ampla e crítica da juventude. • A mudança é gerada essencialmente por um pacto de qualidade entre a escola e o poder local (municípios). • Responsabilização bilateral estado-escola.
Recusa categórica	<ul style="list-style-type: none"> • Recusa ou desvalorização das avaliações em larga escala e defesa da autoavaliação como estratégia de resistência. • Defesa da qualidade social e da formação para transformação social. • A mudança é gerada essencialmente a partir do interior da escola. • Primazia da autonomia da escola e da ação do Estado no oferecimento de condições para a qualidade.

Fonte: elaboração do autor.

Em seguida, com o objetivo de oferecer uma síntese gráfica capaz de apreender os diálogos e tensões da controvérsia em questão, apresentamos o “Diagrama do *continuum* argumentativo do debate sobre avaliação externa” (Figura 5, abaixo). No diagrama é possível perceber as linhas de divisão ideológica e pragmática que definem potenciais campos constituídos por uma ou mais zonas argumentativas.

Figura 5: *Continuum* argumentativo do debate sobre avaliações externas



Fonte: elaboração do autor.

A ilustração possibilita uma visão esquemática das zonas que constituem o *continuum* argumentativo (“apoio incondicional”, “apoio crítico”, “recusa propositiva”, “recusa categórica”) da controvérsia das avaliações padronizadas, incluindo diferenciações dentro de uma mesma zona e/ou posições de fronteira (“quase incondicional” e “quase recusa”).

Partindo de um ponto imaginário ao centro do *continuum*, os posicionamentos seguem em direção aos extremos. O deslocamento à esquerda vai numa gradação crescente de mais apoio e menos recusa, enquanto o deslocamento à direita vai numa gradação crescente de menos apoio e mais recusa. As gradações pela combinação inversa de graus de apoio e de recusa visam dar conta da complexidade dos posicionamentos/argumentações em questão, especialmente das zonas argumentativas mais ao centro, uma vez que seus pontos de vista e argumentos operam em termos de prós e contras das avaliações em larga escala.

As linhas curvas que partem da *zona argumentativa* tomada por referência (no caso, “recusa propositiva”, mas poderia ter sido qualquer outra zona do *continuum*) buscam representar o maior ou menor diálogo/tensão entre as diferentes posições. A tendência é haver mais diálogo e menos tensão entre *zonas argumentativas* vizinhas (linhas curvas com pontilhados redondos e menos espessos). Por sua vez, existe a tendência de haver mais tensão e menos diálogo entre *zonas argumentativas* mais distantes (linha curva com pontilhados quadrados e mais espessos). A ideia de

considerar ao mesmo tempo a combinação de graus de diálogo e graus de tensão com sinais opostos busca representar a complexidade da relação discursiva, por meio da unidade complexa do binômio diálogo-tensão.

Cruzando verticalmente o *continuum* temos duas linhas de divisão mais nítida. Do lado esquerdo, temos a linha de divisão ideológica, que recorta dois campos: um do discurso economicista e um do discurso crítico. Esses discursos-fonte ou geradores são uma espécie de matriz ideológica das zonas argumentativas. Eles formam dois campos, cada um com seu mínimo ideológico comum, que funcionam como “leituras de mundo” em disputa. Sob esse ângulo, as zonas argumentativas são desdobramentos pragmáticos (no sentido político-pedagógico da palavra) de seus respectivos discursos ideológicos.

Já do lado direito do *continuum*, temos a linha de divisão pragmática, recortando dois campos: o campo da valorização das avaliações externas (posições que variam de algum a muito valor, quanto mais à esquerda do *continuum*) e o campo da desvalorização das avaliações externas (com posições que variam de pouco a nenhum valor, quanto mais à direita do *continuum*).

Há uma linha menos nítida, que corta verticalmente o ponto de divisão imaginário do *continuum*, uma espécie de marco zero do constructo teórico proposto. Esta linha qualitativa (linha de referência para a categorização das zonas argumentativas do *continuum*) opõe um campo do apoio a um campo da recusa, que também pode ter suas funcionalidades, ainda que menos marcante que as demais (aspecto salientado graficamente pelo uso de uma linha mais “discreta”). Esta segmentação vertical em linhas de divisão (ideológica, pragmática e qualitativa) marcam graficamente diferentes níveis de tensão na esfera pública acadêmica em relação ao debate sobre avaliações em larga escala.

Não se trata de uma classificação de autores, mas movimentos argumentativos, ainda que os autores sejam o ponto de partida e referência inevitável, uma vez que as manifestações discursivas analisadas são sempre assumidas por sujeitos. Contudo, um mesmo autor poderá fazer movimentos argumentativos distintos, principalmente em zonas avizinhas, sem comprometer a coerência do seu discurso. Ele poderá estar mais em uma zona, ou mais em outra, a depender dos textos e dos parceiros.

Por fim, acredita-se que este “*continuum* argumentativo” – formulação inicial que não se pretende exaustiva, mas suficiente para servir como instrumento (experimental) de análise - constitui uma síntese (possível) do debate complexo e multifacetado das avaliações em larga escala. Ou melhor, um *constructo* de referência

para a continuidade da reflexão teórica, bem como para futuras incursões empíricas pelo universo polifônico-textual da controvérsia das avaliações⁷⁵.

3.4 Contexto da controvérsia e *continuum* argumentativo

Neste item do capítulo, pretende-se “ligar os pontos” da reflexão acumulada até o momento, relacionando a contextualização histórica e conceitual desenvolvida com o interdiscurso da controvérsia da avaliação. No primeiro momento, pretende-se relacionar os principais “achados” do Capítulo 1 (sobre a trama histórica das avaliações externas) ao debate acadêmico da avaliação, tal como descrito até o momento neste Capítulo 3. No segundo momento, os principais “pontos” do Capítulo 2 (sobre os conceitos abrangentes da avaliação externa) são relacionados ao debate acadêmico da avaliação, tal como discutido até aqui. E, por último, apresenta-se uma formulação exploratória sobre o percurso de configuração das zonas argumentativas do debate sobre avaliações em larga escala no Brasil, levando em consideração as tensões contextuais constitutivas da controvérsia.

3.4.1 Trama histórica e controvérsia da avaliação

O exame da trama histórica do modelo de avaliação de sistema em vigor no país evidencia que, a despeito da oposição e das críticas de parte significativa da comunidade acadêmica, houve hegemonia crescente das posições favoráveis às avaliações externas e em larga escala como dispositivo central do aparelho oficial de avaliação da escola básica no Brasil. Ou seja, na montagem do sistema de avaliação brasileiro, a vertente mais economicista (e mais sintonizada com as recomendações de organismos internacionais) foi prevalecendo ao longo do tempo.

Os pioneiros da avaliação de sistemas no Brasil tinham preocupações mais diagnósticas e de planejamento global das políticas educacionais. Essa visão foi perdendo força historicamente para uma concepção de avaliação oficial com foco na regulação direta de escolas e redes locais. Do SAEP às atuais avaliações censitárias, federais ou subnacionais, com menor ou maior responsabilização da escola e seus

⁷⁵ A produtividade teórico-metodológica da noção de *continuum* pode ser evidenciada em outros campos científicos, por exemplo: a) o contínuo tipológico “fala-escrita”, utilizada na Linguística Textual para análise do gradiente de gêneros textuais orais e escritos (MARCUSCHI, 1995a, 1995b, 1997a, 1997b, 2001); b) o contínuo ideológico “direita-esquerda”, utilizado na Ciência Política para análise do sistema partidário (cf. CARREIRÃO, 2006; RODRIGUES, L., 2002; SINGER, 2000; LEONI, 2002; CINTRA; LACOMBE, 2004).

profissionais, fica claro que a influência do discurso crítico na condução do desenho avaliativo foi, descartando oscilações conjunturais, essencialmente decrescente, quando examinada em longo prazo, principalmente nos períodos históricos que sucedem a instituição da Prova Brasil (2005) e do Ideb (2007).

Nesse sentido, os embates da trama histórica têm estreita relação com o acirramento da controvérsia. Por exemplo, as mudanças de objetivos no interior do aparelho avaliativo nacional, ao longo do tempo, foram intensificando as tensões avaliativas em seus diferentes níveis. Da mesma forma, a expansão das avaliações próprias dos estados e municípios, principalmente a partir de 2007 ampliou a presença reguladora e a quantidade de teste nas unidades escolares, favorecendo a emergência de “consequências fortes” e a pressão por resultados nas escolas. A diversificação de modalidades e exames mobilizou críticos de campos cada vez mais amplos: estudiosos da alfabetização, por exemplo. Em todos esses exemplos, por consequência, o embate entre zonas argumentativas concorrentes no campo da avaliação foi intensificado.

A implementação associada às políticas públicas neoliberais e ao receituário de organismos como o Banco Mundial fomentaram a crítica política às avaliações externas: “Os anos 90 foram marcados pela apropriação das ferramentas avaliativas por parte das políticas públicas liberais, o que gerou na outra ponta, certa recusa a tais ferramentas e à própria avaliação – em especial à avaliação de sistemas ou em larga escala” (FREITAS et al., 2014, p. 10). De certa forma, a participação do Brasil nas avaliações internacionais do PISA/OCDE provocou ainda mais resistência em setores da intelectualidade, reforçando a percepção da avaliação padronizada como engrenagem da dominação global.

A percepção do sistema de avaliação como componente de um moderno sistema de informações educacionais explica, em parte, uma releitura de um setor do discurso crítico pelas novas possibilidades de conhecimento da realidade educacional, inclusive de descoberta de problemas que não eram possíveis de serem claramente e objetivamente identificados anteriormente, por conta da precariedade dos dados sobre a situação educacional. Na trama histórica, uma visão de avaliação externa e em larga escala como parte do sistema de informação perdeu espaço para uma política de avaliação externa e em larga escala como parte de um sistema de responsabilização, o que só acirrou as controvérsias na esfera acadêmico-educacional.

Do ponto de vista da luta política, dois campos se destacaram: os que defenderam a dominância acentuada dos indicadores de rendimento (como está agora) e

os que defenderam que indicadores de avaliação institucional fossem incluídos no sistema nacional de avaliação, de forma complementar aos indicadores produzidos por avaliações externas. Contraditoriamente, no período de dominância e dominância acentuada das avaliações padronizadas, houve a emergência do paradigma da avaliação institucional. Essas demandas alcançaram a esfera governamental – seja como reação moderada ou radical à dominância das avaliações externas –, inclusive com experimentações municipais e também com proposições que chegaram até a política federal (Plano Nacional de Educação 2014-2014; Portaria de criação do SINAEB em 2016). Nesse sentido, a proposta de reforma e concertação agrupou principalmente os setores mais propositivos do discurso crítico.

A criação formal do SINAEB e sua interrupção precoce é expressão da acirrada disputa política no campo da avaliação da educação básica, refletindo de alguma forma a intensidade da polarização no interdiscurso da controvérsia sobre avaliações externas no Brasil. Ademais, é confirmação do triunfo histórico do campo argumentativo animado por um discurso economicista mesmo diante da grande demonstração de força política do campo argumentativo mobilizado por um discurso crítico.

Em resumo, o desenvolvimento histórico do sistema avaliativo foi acompanhado pelo desenvolvimento de sua contestação. Cada incremento ou inflexão no desenvolvimento histórico do aparelho de avaliação tem o potencial de incidir na polifonia do interdiscurso das avaliações. Cada salto qualitativo dessa trama histórica parece ter acirrado as disputas do campo da avaliação, com potencial de deixar as polêmicas ainda mais acaloradas. Certamente, a expansão do aparelho avaliativo, a proliferação de testes padronizados e a intensificação das políticas de responsabilização – exposição pública, ranqueamentos, bônus salariais, premiações, etc. – foram acompanhadas pelo acirramento dessas tensões históricas e, conseqüentemente, das polêmicas no campo acadêmico-educacional.

3.4.2 Conceitos abrangentes e controvérsia

No Brasil, antes mesmo da universalização das condições para uma educação básica e pública de qualidade, o Estado investiu na aferição dos resultados escolares, principalmente proficiências básicas, rogando-se o direito de aferir a qualidade de uma escola massificada em condições consideradas precárias por parte significativa da comunidade acadêmica e educacional.

Ao ser caracterizada como dispositivo do emergente Estado avaliador (gerencial, regulador), a avaliação de sistemas provocou reações contrárias dos setores ideologicamente identificados com o modelo de Estado welfarista-keynesiano-weberiano. Como mecanismo de uma nova governação educacional, os programas de avaliação estiveram associados a uma maior centralização da informação pelo poder central e a uma postura gerencialista que, em parte, ignorou o pacto federativo, na opinião dos críticos. Quando a avaliação da educação deixa de ser assunto interno da escola para se tornar uma política de Estado, o fato é recebido como ingerência excessiva por uns, e por indução necessária de qualidade por outros.

Como parte da reforma educacional e, ao mesmo tempo, na condição de dispositivo de monitoramento das outras reformas educacionais, a regulação via avaliação externa confrontou-se com a maior parte das correntes pedagógicas críticas e progressistas. Essas correntes associaram sua matriz de referência a uma tentativa de padronização curricular, em direção contrária das experiências de autonomia e autoria pedagógica impulsionada (ou almejada) em diversas instituições educativas. Portanto, ao favorecer mecanismos e avaliadores externos à escola, as políticas oficiais de avaliação provocaram igualmente a oposição de educadores e acadêmicos identificados com movimentos de autoderminação participativa da escola.

O debate sobre avaliação externa sempre esteve mais ou menos vinculado ao debate sobre a necessidade de um currículo nacional comum. As matrizes de referência da avaliação, por exemplo, foram consideradas uma antecipação de um currículo comum para as áreas básicas avaliadas, trazendo para o debate os setores mais sensíveis à questão do currículo. Despertou-se, então, adesão dos favoráveis à unidade curricular e críticas dos contrários. De fato, a preocupação com as disciplinas básicas e o treinamento para os testes caminhou na contramão das inovações curriculares em franca expansão na escola pós-redemocratização. São exemplos dessas inovações curriculares: as artes, os projetos, a interdisciplinaridade, a transversalidade, a liberdade de aprendizagem do aluno, o território educativo e outras práticas de renovação pedagógica da escola.

O engajamento dos chamados “reformadores empresariais” no desenvolvimento de sistemas de avaliação e em discursos hostis ao caráter público do trabalho docente (estabilidade, isonomia salarial, etc.) só reforçou a identificação das avaliações em larga escala com o ideário educacional do mercado (ou mecanismos/ lógicas de quase-mercado). A aversão à atuação dos sindicatos docentes e a prerrogativa de

culpabilização do magistério acabou alimentando o antagonismo de muitos intelectuais e educadores vinculados ao associativismo docente, na educação básica e no ensino superior, do tipo sindical ou científico-participante, com nítido receio de eventual privatização da educação pública estatal.

Sem dúvida, a atribuição de consequências (simbólicas ou materiais) para os resultados das avaliações é um grande elemento de tensão entre governo e o movimento de educação, sindicatos de professores e setores da comunidade científica educacional. Por sua vez, o enquadramento argumentativo da avaliação externa como medida de transparência, prestação de contas, controle social e outros dispositivos de uma perspectiva democrática de *accountability* ancora a reflexão dos que veem potencialidades e legitimidade nesta modalidade avaliativa da educação básica, incluindo pesquisadores gravitantes de um discurso crítico ou envolvidos com o movimentos pelo direito à educação.

A contribuição dos sistemas de avaliação na produção de informações e indicadores educacionais, que permitiram diagnosticar problemas, desenvolver pesquisas e subsidiar políticas públicas é um aspecto que gera cautela até em parte dos críticos mais contundentes. Esses críticos, por exemplo, evitam o extremo de propor o fim da modalidade de avaliação em larga escala. Em geral, o amplo espectro ideológico e político-pedagógico dos que valorizam (de algum a muito valor) esta modalidade concordam que seus dados ajudaram a evidenciar problemas da qualidade do ensino, bem como pautar a temática da qualidade da educação na agenda pública.

Por sua vez, os críticos de diferentes matizes sublinham os limites da informação produzida pelos sistemas de avaliação para uso dos profissionais da escola, uma vez que suas informações estão sempre desatualizadas, dada a diferença entre o tempo de coleta e o tempo de difusão/apropriação das informações. Ou seja, trata-se dos limites de utilizar uma “fotografia do passado” para orientar o planejamento/ações futuras do ensino. Essa distância temporal do ciclo de avaliação parece contribuir para a contradição entre a abundância de dados e a escassez de políticas e ações pedagógicas informadas por esses mesmos dados.

Se, por um lado, os sistemas de avaliação evidenciaram problemas de qualidade do ensino, por outro lado, salientam seus críticos, a concepção operacional de qualidade vinculada à avaliação externa e em larga escala, ou seja, uma qualidade objetiva, observável e mensurável, também provocou certo reducionismo na concepção de qualidade da educação, que se deslocou para os produtos/resultados, em detrimentos da

qualidade de insumos e processos. Essa é uma tensão de base na controvérsia, que mobiliza também os defensores da qualidade social, entendida como aquela que garante a todos os alunos a apropriação “do conhecimento acumulado pela humanidade, o desenvolvimento de habilidades cada vez mais complexas e a formação de valores para enfrentar e superar conflitos e problemas de ordem pessoal e social de maneira crítica” (ALMEIDA; BETINI, 2016, p. 53).

Assim, a busca pela qualidade socialmente referenciada vislumbra tanto os fatores internos à escola (estrutura, organização técnica e pedagógica, formação docente etc.), quanto os externos (estrutura e organização do entorno social, condições objetivas de subsistência das crianças atendidas, participação da família na vida escolar dos filhos etc.) compondo um todo que permita olhar para o processo de escolarização inserido no processo mais amplo de vida, sem que se vislumbre a escola como uma instituição isolada do meio social no qual está inserida. (ALMEIDA; BETINI, 2016, p. 55)

A inserção dos sistemas de avaliação na agenda global da educação impulsionada por organismos internacionais, como o Banco Mundial - agentes de fomento do ajuste econômico, da reforma do Estado, das políticas de austeridade fiscal e da reorientação dos programas sociais em países periféricos -, despertou igualmente a resistência dos setores que identificaram os novos programas de avaliação como ingerência ou imposição desses atores globais, na contramão das necessidades do desenvolvimento educacional brasileiro. Para outros especialistas, os convênios com agências externas significaram uma oportunidade de enfrentar o drama da escassez de informações educacionais que limitaram historicamente o planejamento das políticas educacionais no país.

Da mesma forma, a participação do Brasil em avaliações internacionais como o PISA da OCDE foi interpretada, por uns, como mais um sinal de subordinação nacional à governança mundial e à padronização global almejada por atores mundiais (transnacionais, agências, Estados poderosos). Todavia, para outros, o PISA é uma oportunidade para saber mais sobre a qualidade do ensino brasileiro quando comparado a outras nações, especialmente as mais desenvolvidas (dos países membros da OCDE).

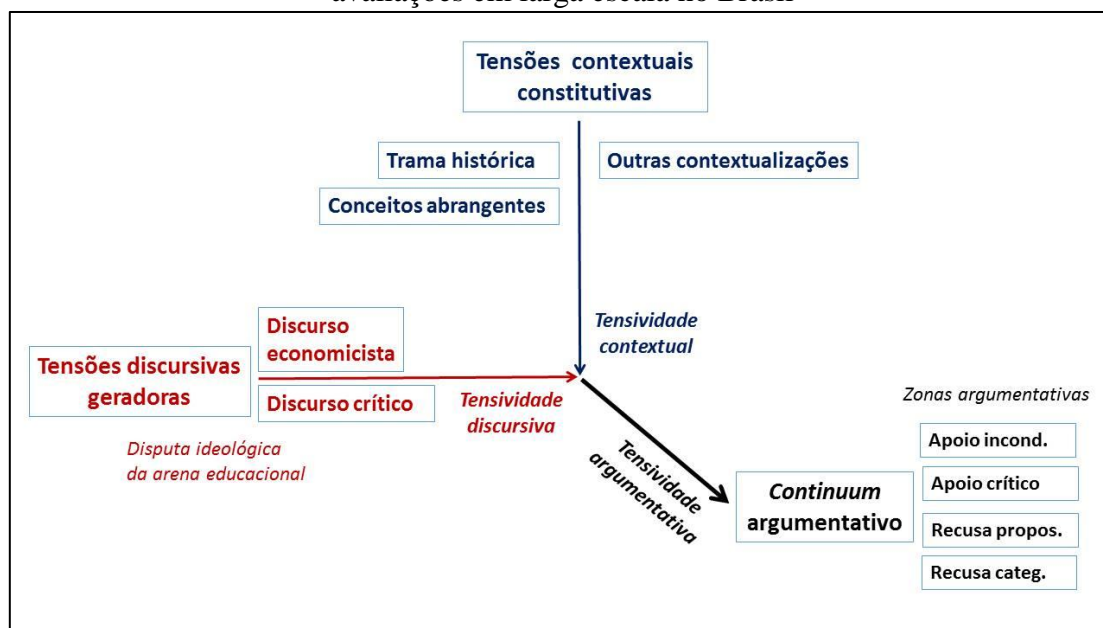
Em suma, tal como as tensões da trama histórica, e em sinergia com as mesmas, as tensões dos conceitos abrangentes envolveram e perpassaram o interdiscurso da controvérsia sobre avaliações em larga escala no Brasil, corroborando para a gênese e configuração do *continuum* argumentativo desse debate. Por último, vale salientar que, apesar da separação metodológica, a contextualização histórica e a contextualização

conceitual da avaliação têm seus pontos tensivos de contato. Nesse sentido, um exemplo é ilustrativo: na trama histórica e igualmente nos conceitos abrangentes, fica evidente que a proliferação de programas de responsabilização vinculados aos resultados das avaliações é um fator importante para as divergências na arena polifônica da avaliação da escola básica.

3.4.3 Percurso gerativo das zonas argumentativas

Para além das tensões ideológicas entre um discurso economicista e um discurso crítico (e suas respectivas variantes), a gênese e a configuração das zonas argumentativas do *continuum* passam igualmente pelas tensões contextuais (históricas e conceituais) que lhe são constitutivas. Isto é, ou seja, pelas tensões da trama histórica e as tensões conceituais da esfera da avaliação que incidem fortemente na polifonia do debate sobre avaliações em larga escala no Brasil (conferir Figura 5 abaixo).

Figura 6: Diagrama do percurso gerativo das zonas argumentativas do debate sobre avaliações em larga escala no Brasil



Fonte: elaboração do autor.

Sendo assim, a gênese/configuração das zonas argumentativas passa por um percurso gerativo marcado pela confluência de duas tensividades distintas, mas agregadas⁷⁶: 1) Uma tensividade discursiva geradora - vetor com o espectro tensões

⁷⁶ No contexto desse percurso gerativo, 'tensividade' designa um vetor/espectro de tensões em sinergia, que se orienta para integrar a configuração tensiva de uma arena argumentativa.

ideológicas da arena educacional que incidem na arena da avaliação; 2) Uma tensividade contextual constitutiva – vetor com o espectro de tensões contextuais (trama histórica, conceitos abrangentes, outras contextualizações) que circundam e perpassam o interdiscurso do debate em tela.

A confluência dessas duas “forças motrizes” resulta em uma tensividade argumentativa – vetor com o espectro de tensões agregadas (discursivas e contextuais) que, em sinergia, se orienta para integrar a configuração tensiva de uma arena argumentativa específica: no caso, as zonas do *continuum* do debate das avaliações em larga escala no Brasil.

Finalmente, como um *constructo* que entrelaça o interdiscurso da controvérsia e seu contexto, a formulação exploratória do “percurso gerativo” tem duas funcionalidades para a investigação aqui empreendida. Por um lado, esboça as linhas mais gerais de uma interpretação sobre a gestação/constituição da arena polifônica das avaliações em larga escala. Por outro, dá indicações sobre os desdobramentos da pesquisa teórica aqui empreendida, explicitando a necessidade de outras contextualizações (conforme indicado no diagrama - cf. Figura 6, acima) para o desvelamento de outras “camadas” da tensividade contextual constitutiva da controvérsia em foco, o que demandará novos mapeamentos tensivos da esfera da avaliação – dos agentes/sujeitos da controvérsia, dos espaços de circulação do debate, entre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teórica procurou avançar na compreensão do contexto, da gênese e da configuração do debate acadêmico sobre avaliações em larga escala no Brasil, seguindo, tal como enunciado na introdução deste trabalho, um conjunto de questões norteadoras agrupadas em três eixos: polifonia da controvérsia; contexto da controvérsia; e percurso gerativo da controvérsia. Nesta parte final, para fins de conclusão e de reflexão sobre os resultados obtidos, cabe examinar, de modo sucinto: em que medida foi possível responder a essas questões; quais os pontos que precisam ser aprofundados; e quais são as questões emergentes que podem nortear futuras incursões teóricas e empíricas para o desvelamento dessa problemática complexa.

Porém, antes de abordar os pontos acima elencados, de forma preliminar e digressiva, vale sublinhar alguns “produtos” da pesquisa teórica construídos no processo de contextualização e preparação de sua análise/reflexão central, especialmente:

1) A formulação da *trama histórica* das avaliações em larga escala no Brasil, com destaque para o organizador gráfico apresentado ao final do Capítulo 1 desta dissertação (p. 79) – por trazer uma periodização original e concisa de cinco décadas de germinação, desenvolvimento e expansão do aparelho avaliativo da educação básica nacional, salientado marcos e inflexões históricas, tensões e mudanças qualitativas desse processo histórico, a partir da releitura de autores que se dedicaram a construir uma narrativa histórica da avaliação de sistemas no Brasil;

2) O mapeamento tensivo dos conceitos abrangentes da esfera da avaliação externa, com destaque para as tensões contextuais potencialmente constitutivas da arena de sua controvérsia, que foi desenvolvido ao longo do Capítulo 2, e sintetizado por meio de quadros e organizador gráfico na subitem final do capítulo (p. 174) – por recortar e relacionar dez categorias-chave da problemática educacional que possuem estreita interface com o universo da avaliação oficial da escola básica, principalmente no Brasil, sistematizando as tensões contextuais que entrelaçam o debate da avaliação externa com os principais “territórios” de disputa do campo educacional⁷⁷.

Em relação à sistematização da polifonia, o ponto de partida foi o delineamento da tensão ideológica fundamental ou tensão discursiva geradora dos diferentes

⁷⁷ Vale destacar a contribuição da sistematização sobre os paradigmas de governação educacional (inclusive em sua forma gráfica) e do fenômeno da coexistência tensiva entre governação tradicional e governança no processo de constituição do Estado-avaliador no Brasil, como uma importante hipótese teórica em condições de estruturar uma investigação mais pormenorizada (cf. Capítulo 2 da dissertação, p. 172).

posicionamentos da arena da avaliação estandardizada, no caso, o embate entre um discurso economicista (e suas variantes – “retórica da gestão produtivista”, “retórica do direito ao aprendizado”) e um discurso crítico (e suas variantes – “retórica do direito à educação” e “retórica dos movimentos pedagógicos”).

Trata-se de um embate ideológico mais amplo da arena educacional, que ganha contornos específicos na arena da avaliação da escola básica, operando como tensão geradora do espectro de posicionamentos político-pedagógicos do interdiscurso de sua controvérsia, no caso, as zonas de um *continuum* argumentativo: um gradiente de combinações inversas de graus de (+ ou -) apoio e de (+ ou -) recusa, prototipicamente delimitadas como: “apoio incondicional (ou quase incondicional)”; “apoio crítico”; “recusa propositiva”; “recusa categórica (ou quase recusa)”.

A tendência de tensão e de diálogo entre as zonas argumentativas é proporcional à distância ou à proximidade entre elas no *continuum*, além de potencializadas pelas linhas de divisão ideológica (discurso economicista \times discurso crítico), qualitativa (zonas de apoio \times zonas de recusa) e pragmática (valorização \times desvalorização da avaliação externa), o que torna dinâmico, variável e instável os campos de aliança e de oposição entre essas zonas argumentativas, mimetizando em abstrata miniatura uma realidade ainda mais heterogênea e complexa de lutas discursivas concretas. A importância do organizador gráfico do *continuum* argumentativo (cf. Figura 5, p. 226) é justamente explicitar os contornos visuais desse conjunto de relações dialógico-tensivas.

Na diferenciação entre zonas argumentativas foram privilegiadas como elementos distintivos fatores relacionados principalmente ao uso dos resultados das avaliações em larga escala, às concepções de currículo e de “governança” da escola básica (conferir Quadro 6, p. 225-226). Contudo, há um elemento distintivo importante que precisa ser aprofundado em estudos futuros: as diferenciações entre as zonas no que diz respeito aos pronunciamentos sobre aspectos técnico-metodológicos dessas avaliações.

Em relação à contextualização da controvérsia, e mais precisamente sobre o que as tensões contextuais (históricas e conceituais) da esfera da avaliação informam sobre a configuração dessa polêmica, vale retomar sucintamente: os fatores que potencializaram o apoio às avaliações externas; os fatores que potencializaram a recusa a essas avaliações; os fatores que favoreceram os posicionamentos intermediários daqueles que argumentam tendo em vista prós e contras; ; e, finalmente, quais discursos e posicionamentos foram preponderantes e quais foram minoritários.

Dentre fatores que potencializaram (fomentaram, justificaram) o apoio às avaliações em larga escala, destacam-se:

a) a articulação do sistema de avaliação com o sistema de informações educacionais para oferecer um catálogo amplo de estatísticas e indicadores (incluindo os de desempenho). Dessa forma seria possível corroborar com diagnósticos mais precisos e políticas públicas mais efetivas;

b) os baixos resultados do país em avaliações nacionais e internacionais (como o PISA/OCDE) reforçaram no discurso dos entusiastas a aposta nas avaliações em larga escala como estratégia para melhorar os resultados da educação básica nacional;

c) o enquadramento da divulgação dos resultados das avaliações externas na condição de medida de transparência, prestação de contas, controle social e envolvimento das famílias e da sociedade civil organizada com políticas/ações de promoção da qualidade escolar;

d) a necessidade de monitorar os produtos do trabalho educativo e de responsabilizar unidades prestadoras e seus servidores pelos resultados, inclusive atribuindo consequências aos resultados aferidos, como estratégia para reforçar boas práticas escolares e desestimular práticas não efetivas;

e) o apoio de líderes empresariais, da mídia, da burocracia pública, de institutos especializados, de núcleos de pesquisa, do mercado educacional, do mercado da avaliação, de agentes públicos em diferentes níveis da federação e de todas as gestões do MEC desde o início da Nova República (desde novembro de 1987, por certo, com a gestão do Ministro Hugo Napoleão do Rego Neto) forjaram uma poderosa coalizão política, social e acadêmica de apoio às avaliações estandardizadas;

f) o apoio de organismos internacionais como o Banco Mundial por meio de financiamentos e assessoramentos técnicos (convênios, acordos de cooperação e outras parcerias), articulando a *expertise* própria com o agenciamento da *expertise* nacional, ajudou a criar as condições necessárias (materiais, humanas e *know-how*) para a institucionalização e a expansão acelerada dos aparelhos avaliativos do país.

Dentre fatores que potencializaram (fomentaram, justificaram) a recusa às avaliações em larga escala, destacam-se:

a) a associação das avaliações externas ao Estado avaliador emergente, à reforma do Estado, às políticas neoliberais fomentou a resistência ideológica dos setores ideologicamente identificados com o modelo de Estado welfarista-keynesiano-weberiano;

b) a associação das avaliações nacionais e internacionais à agenda global dos organismos internacionais, despertou a resistência de atores nacionais contrários à influência crescente desses atores externos e de seus *standards* para a educação dos países;

c) a associação da avaliação externa aos reformadores empresariais e ao ideário educacional do mercado (ou à lógicas/mecanismos de quase-mercado) reforçou o antagonismo de acadêmicos e intelectuais ligados aos movimentos sociais da educação e aos grupos e instituições científicas identificadas com uma lógica pública e estatal de educação;

d) a associação de sistemas de avaliação a programas de responsabilização, simbólica (exposição pública, arqueamentos) ou material (bônus salariais, premiações) potencializam a oposição à modalidade de avaliação em larga escala, ainda mais quando se tratou de consequências fortes vinculadas aos resultados;

e) o gerencialismo do governo federal nas redes e escolas - reforçado pela padronização/controla da política curricular, pela ampliação das etapas de ensino censitariamente avaliadas e pela política de publicização dos resultados por escola - provocou o antagonismo dos setores mais identificados com a autonomia do poder local e das escolas, até mesmo pela associação da avaliação externa ao incremento da regulação ativa e direta do poder central na ponta do sistema educacional;

f) a concepção restrita e operacional de qualidade escolar implicada na avaliação externa e em larga escala, que é centrada na qualidade observável e mensurável de parte dos produtos escolares, ou seja, de saberes/capacidades dos alunos em áreas básicas (Leitura e resolução de problemas lógico-matemáticos), ou melhor, em seus recortes sucessivos de conteúdo feitos por matrizes de referência e itens de provas, só ampliou a oposição dos setores intelectuais identificados tanto com a ideia de qualidade escolar centrada nos insumos e processos quanto com o paradigma da qualidade socialmente referenciada da educação.

Dentre fatores que favoreceram posicionamentos mais ao centro no *continuum*, destacam-se:

a) o reconhecimento da relevância dos dados produzidos pelo sistema de avaliação externa para o conhecimento da realidade educacional, tanto para a realização de pesquisas científicas como para compor os diagnósticos elaborados em nível de gestão, somando-se aos dados produzidos pelos demais subsistemas de informação;

b) a perspectiva democrática de *accountability* e do exercício legítimo da regulação do Estado para garantir o direito à educação ancoram a reflexão dos que creditam potencialidades nesta modalidade avaliativa da educação básica, sem excluir a necessidade de revisões em seus delineamentos e de redefinição de sua validade ética, política e socioeducacional;

c) a inserção acadêmica e profissional da maior parte desses sujeitos no campo da avaliação de sistemas educacionais e da avaliação de políticas e programas pode ter favorecido um entendimento da avaliação externa e em larga escala como uma modalidade de avaliação educacional potencialmente útil e legítima como qualquer outra, desde que utilizadas em contextos e para finalidades avaliativas específicas: planejamento educacional, identificação de tendências, diagnósticos.

Da “relação de forças” entre discursos e zonas argumentativas que delimitou o desenvolvimento do aparelho avaliativo brasileiro, há clara predominância histórica do discurso economicista e suas variantes (retóricas da “gestão produtivista” e do “direito ao aprendizado”), bem como das zonas argumentativas de apoio incondicional (ou quase incondicional). Evidentemente, isso não ocorreu sem resistências, incidências, proposições e experimentações alternativas do espectro heterogêneo de zonas argumentativas animadas pelo discurso crítico e suas variantes (retóricas “do direito à educação”, “dos movimentos pedagógicos”). A escola, o município e a política federal foram *locus* de incidência real das diferentes zonas do discurso crítico, da “recusa categórica”, da “recusa propositiva” e do “apoio crítico”, respectivamente, mas sem conseguir suplantar a preponderância da coalizão economicista e da zona argumentativa mais entusiasmada com a tríade *testagem-standards-responsabilização*.

Em relação ao percurso gerativo da controvérsia, este trabalho defende que a tensão ideológica (discurso economicista \times discurso crítico) e as tensões contextuais (trama histórica, conceitos abrangentes e outras) são responsáveis pela gênese e atualização das zonas argumentativas do *continuum*, pela combinação de uma “tensividade discursiva” (geradora) e uma “tensividade contextual” (constitutiva), que são vetores de tensão em sinergia que confluem para uma “tensividade argumentativa” resultante: um vetor de tensões agregadas que se orienta para formar a configuração tensiva do *continuum*. Como já especificado anteriormente, compõem essa configuração tensiva os posicionamentos/concepções distintivas das zonas argumentativas, as relações de tensão e diálogo entre elas e os pontos de conexão desse interdiscurso com

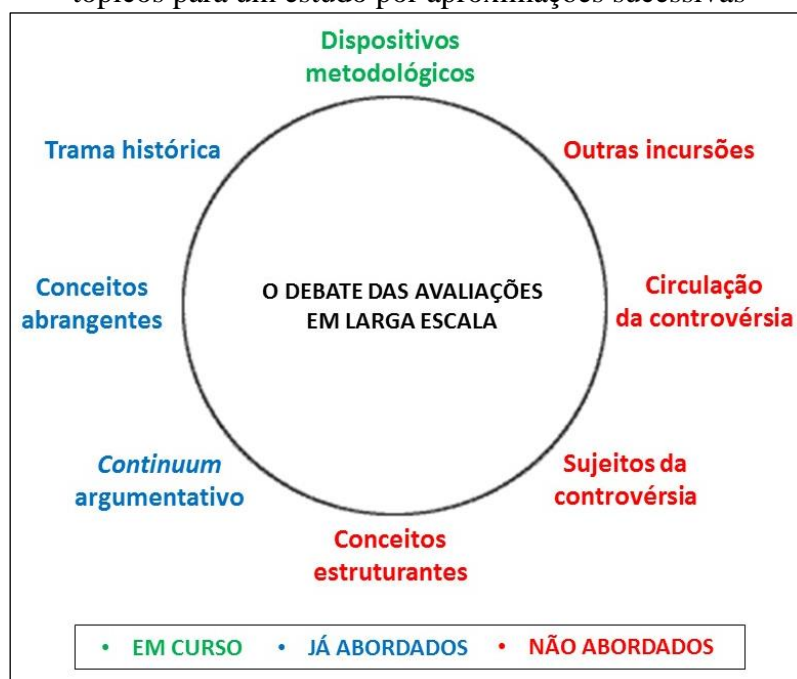
outras arenas polifônicas da educação relacionadas à esfera da avaliação (a arena do currículo, da formação docente, da gestão educacional, do projeto pedagógico e outras).

Do ponto de vista interpretativo, o percurso gerativo ajuda a visualizar como certas unidades de contexto podem auxiliar na análise e compreensão do interdiscurso da controvérsia da avaliação, preenchendo progressivamente as lacunas da relação entre discursos-fonte e zonas argumentativas, por meio de distintos movimentos de contextualização, que vão “cercando” a problemática por aproximações sucessivas, de incursão em incursão (trama histórica; conceitos abrangentes; outras contextualizações), tal como explicitado no diagrama do percurso (cf. Figura 5, p. 226).

Do ponto de vista da abordagem, o percurso gerativo proposto torna evidente a produtividade metodológica de procurar no contexto elementos em condições de informar sobre a configuração do objeto em análise, ou melhor, em condições de transmutar-se em relação constitutiva desse objeto. Ele também oferece indicações sobre a complexidade e a extensão da problemática investigada, o que justifica sua continuidade por meio de um ou mais projetos solidários a um mesmo programa de pesquisa centrado na polifonia do debate sobre avaliações em larga escala no Brasil.

Nesse sentido, a Figura 7 abaixo ilustra o ciclo de um programa de pesquisa com foco no debate da avaliação. Nela estão destacados os tópicos (ou incursões) já abordados nesta dissertação (“trama histórica”, “conceitos abrangentes” e “*continuum* argumentativo”), os tópicos não abordados e o tópico com formulação em curso, no caso, “dispositivos metodológicos”.

Figura 7: Ciclo do programa de pesquisa sobre o debate das avaliações em larga escala: tópicos para um estudo por aproximações sucessivas



Fonte: elaboração do autor

Por isso, conforme ilustrado, há muito por descobrir, com destaque para os tópicos não abordados que podem ser articulados em um ou mais projetos de pesquisa, integrados a esse mesmo programa de investigação. Dentre esses, destacam-se: o mapeamento tensivo dos conceitos estruturantes; o mapeamento tensivo dos sujeitos e territórios da controvérsia; a análise teórico-empírica da circulação da controvérsia e de suas repercussões na esfera acadêmico-educacional; e outras incursões que se mostrarem necessárias no decurso do programa.

Com abordagem similar à utilizada na apreensão dos conceitos abrangentes, o mapeamento dos conceitos estruturantes da arquitetura conceitual da esfera da avaliação em larga escala ganha importância pela proximidade de suas tensões constitutivas com a configuração tensiva do interdiscurso da controvérsia, inclusive com interações recíprocas entre elas, uma vez que essas tensões estruturantes integram-se a base do debate como catalizadores das disputas, ao mesmo tempo em que são produzidas pelos debates próprios do campo e pelas tensividades advindas do contexto, com destaque para os conceitos abrangentes – espécie de contexto imediato para seus congêneres estruturantes.

Diferente dos “conceitos abrangentes”, que são categorias-chave da esfera educacional, os “conceitos estruturantes” são próprios da esfera da avaliação em larga

escala e, portanto, relacionados ao funcionamento real, à função social, à operacionalização e usos dessa modalidade avaliativa. Em suma: trata-se de conceitos abstraídos dos dispositivos de ação da avaliação enquanto mecanismo da política pública, o que inclui as relações e interações sociais implicadas, bem como a disputa por sua significação e sentido na arena polifônica de um campo especializado.

Todas as sistematizações realizadas (trama histórica, conceitos abrangentes, *continuum* argumentativo) apontam para a relevância de mapear os sujeitos e os territórios da controvérsia da avaliação para além da esfera acadêmica. Isso significa tomar como ponto de partida a identificação das forças e agentes sociais que disputam a política de avaliação no país, além dos espaços institucionais objetos dessas disputas. Esses agentes e espaços são, respectivamente, potenciais sujeitos e territórios da controvérsia, compreendidos não somente em sua dimensão sociológica (“seres” sociais, “lugares” sociais), mas principalmente como sujeitos e cenários do discurso, ou seja, como fatores das condições de produção do interdiscurso mais amplo da avaliação em larga escala no Brasil, do qual a polifonia estritamente acadêmica e especializada seja, talvez, o componente mais importante. Essa importância decorre da autoridade discursiva que a sociedade lhe consagra e pelos serviços intelectuais que presta a diferentes “agenciadores”: do governo aos sindicatos, do instituto empresarial aos movimentos sociais, dos organismos internacionais à associação comunitária, da grande mídia à “blogosfera”, só para citar alguns exemplos.

Para o mapeamento dos sujeitos e territórios da controvérsia, é preciso começar pela tensão socioideológica apreendida neste trabalho, em parte voltada para a avaliação em larga escala em si, mas principalmente relacionada às políticas educacionais que seus delineamentos e usos vêm sustentando. Ou seja, trata-se das tensões (e diálogos) entre uma coalização sociopolítica animada por um discurso economicista (principalmente reformadores empresariais, organismos internacionais, agentes públicos, colunistas da mídia e “avaliocracia”) e uma coalização sociopolítica animada por um discurso crítico (principalmente associativismo docente, movimentos sociais da educação, setores da comunidade acadêmica e setores da burocracia pública). Contudo, é preciso apreender as heterogeneidades dessas “coalizões socioideológicas”, as forças e fragilidades advindas dos “territórios” que esses sujeitos ocupam e a relevância estratégica dos territórios disputados para a promoção de seus discursos (e interesses) avaliativos.

O estudo da circulação da “controvérsia das avaliações” nos meios especializados e educacionais tem potencial de elucidar quais posicionamentos/argumentações estão sendo disseminados (ou silenciados) na esfera intelectual expandida, compreendida como um espaço discursivo que se estende da esfera acadêmica à esfera escolar. Entre outros recortes possíveis, é preciso apreender as reverberações (e silenciamentos) do debate acadêmico sobre avaliações em larga escala no Brasil em portadores textuais de circulação do discurso científico. As revistas científicas de educação e as revistas pedagógicas⁷⁸, por exemplo, formam uma arena de discussão que incide não apenas na comunidade de pesquisadores/especialistas (público-alvo das revistas científicas), mas também na comunidade educacional e escolar (público-alvo das revistas pedagógicas). Além de contribuir para a caracterização de outra unidade de contexto da problemática investigada (contexto de “circulação da controvérsia”), o estudo da polifonia que esses periódicos educacionais permitem circular pode servir como indicador da “relação de forças” entre as zonas argumentativas. A abordagem empírica do material textual das revistas, constituindo um *corpus* e mobilizando um aparato analítico mais sistemático e exaustivo, tornará possível a criação de um fluxo indutivo de reflexão em condições de fazer avançar: 1. a descrição do interdiscurso do debate acadêmico da avaliação; 2. a interpretação nevrálgica do programa de investigação em curso: a formulação exploratória do “*continuum* argumentativo”⁷⁹.

A elaboração metodológica, ainda em curso, definiu algumas linhas gerais em torno da téttrade *polifonia-interdiscurso-contexto-tensividade* e de uma apropriação livre de procedimentos/instrumentos da estruturação de campos conceituais da tradição cognitivista, ressignificados como “mapeamento conceitual tensivo” para servir ao estudo de controvérsias educacionais. Contudo, para outras incursões - e especialmente para as incursões empíricas pelo material textual de circulação da controvérsia - outras

⁷⁸ Há certa tradição no Brasil de uso das revistas pedagógicas (Revista Nova Escola, Revista Presença Pedagógica, por exemplo) como *locus* de manifestação de opinião, estudos e pensamento de acadêmicos sob as mais diferentes formas: depoimento em reportagem, entrevistas, colunas, artigos, textos de divulgação e outros gêneros.

⁷⁹ O projeto “Repercussões da controvérsia sobre avaliações em larga escala no Brasil em revistas científicas e pedagógicas” selecionado para o Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP) está centrado no tópico “circulação da controvérsia”. Apesar disso, tem condições de incluir outras incursões associadas, a exemplo do mapeamento dos sujeitos da controvérsia, pela aderência que parecem ter para a interpretação da polifonia e do viés das revistas de educação. Essa pesquisa iniciará no 1º semestre de 2019.

noções teóricas precisam ser mobilizadas e outros dispositivos metodológicos precisam ser desenvolvidos.

Por fim, é no contexto de um programa de pesquisa em curso que se pode avaliar os resultados desta primeira etapa de pesquisa. Até o momento, foi possível: 1. definir com maior nitidez a extensão e a complexidade da problemática investigada; 2. acumular uma base teórica de referência para a continuidade da investigação; 3. estabelecer os contornos gerais de uma abordagem metodológica para o programa; 4. determinar as próximas etapas (tópicos/ incursões) da pesquisa; 5. Produzir algumas formulações exploratórias potencialmente relevantes para o campo científico da avaliação educacional; 6. Experimentar alguns dispositivos metodológicos potencialmente úteis para o estudo de outras controvérsias educacionais. E quiçá no desafio por vir, o duro trabalho do extrativista (de conceitos, de discursos...) possa encontrar, uma vez mais, algum consolo em qualquer achado do escafandrista de sentidos, que se lança nas profundezas de um mar tenso só por amor a qualquer vestígio de uma polifonia estranha e submersa.

REFERÊNCIAS

ABRUCCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 173-199.

AÇÃO EDUCATIVA. Campanha nacional pelo direito à educação. **Ação educativa**, 22 out. 2010. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br>>. Acesso em: 13 out. 2016.

_____. **Banco Mundial em foco: um ensaio sobre a sua atuação na educação brasileira e na da América Latina**. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

_____. **O uso dos Indicadores da Qualidade na Educação na construção e revisão participativas de Planos de Educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2013.

_____. UNICEF, PNUD, INEP-MEC (coord.). **Indicadores da qualidade na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

ADRIÃO, T. Entrevista ao Observatório da Educação (Programa ONG Ação Educativa – SP). **Observatório da educação**, 16 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.observatoriodaeducacao.org.br/wp/>>. Acesso: 13 out. 2016.

AFONSO, A. J. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela. (Orgs). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 147-170.

_____. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

ALAVARSE, O. M. Desafios da avaliação educacional: ensino e aprendizagem como objetos de avaliação para a igualdade de resultados. **Cadernoscenpec**, São Paulo, v.3, n.1, p.135-153, jun. 2013.

_____.; BRAVO, M. H.; MACHADO, C. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan./abr. 2013.

ALMEIDA; L. C.; BETINI G. A. A qualidade da escola: debatendo princípios rumo à Construção de uma qualidade socialmente referenciada. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 2, n. 9, p. 49-63, 2016.

AMARAL, L. F. L. E.; MENEZES-FILHO, N.; A Relação entre Gastos Educacionais e Desempenho Escolar. In: XXXVI Encontro Nacional de Economia, Salvador, 2008. **Anais eletrônicos...** Salvador: ANPEC, 2008. Artigo. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.

AMARO, I. Avaliação externa da escola: repercussões, tensões e possibilidades. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 32-55, jan./abr. 2013.

ANTUNES, A. A quem interessa a BNCC?. **Portal EPSJV/Fiocruz**, 23 nov. 2017. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/a-quem-interessa-a-bncc>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

BAKHTIN, M. (VOLOCHÍNOV, V. N.). **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 2014.

_____. **Problemas da poética de Dostoievski**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

_____. Os gêneros do discurso. In: BAKHTIN, MIKHAIL. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 261-306.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial**. Washington: BIRD, 1996.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. A. Educação e crescimento: o que a evidência empírica e teórica mostra? **Revista Economia**, Brasília, DF, v. 11, n. 2, p. 265-303, maio/ago. 2010.

BARRETO, R.; LEHER, R. Trabalho docente e as reformas neoliberais. In: OLIVEIRA, D. (Org.). **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 39- 60.

BARRETTO, E. S. S. As reformas curriculares no ensino básico: algumas questões. **Fundação Carlos Chagas-Difusão de Ideias**, 2006. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/conteudos especiais/difusaoideias/pdf/congresso_reformas_curriculares.pdf >. Acesso em: 12 de mar. 2018.

_____. Tendências recentes do currículo no ensino fundamental no Brasil. In: BARRETTO, E. S. S. (Org.). **Os currículos do ensino fundamental para as escolas brasileiras**. Campinas: Autores Associados, 1998. p.5-24.

BARROS, D. L. P. **Teoria do discurso: fundamentos semióticos**. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2002.

_____.; FIORIN, J. L. (Orgs.) **Dialogismo, polifonia, intertextualidade**. São Paulo, SP: Edusp, 1999.

BARROS, M. C. M. M.; TAVARES, P. A.; MASSEI, W. O desenvolvimento da educação no Estado de São Paulo: sistema de avaliação do rendimento escolar, plano de desenvolvimento da educação e bonificação variável por desempenho. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 42-56, jan./jun. 2009.

BARTHES, R. **O rumor da língua**. Trad. Mario Laranjeira. 2 ed. São Paulo: Martins, 2004.

BATISTA, A. A. G.; LUGLI, R.; RIBEIRO, V. Centralização e padronização dos currículos: posições e tomadas de posição. **Movimento pela base**, 2015. Disponível em: <http://movimentopelabase.org.br/wpcontent/uploads/2015/09/Dute_ArtigoConsensosDissensos-1.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

BAUDRILLARD, J. **Simulacros e simulação**. Lisboa: Relógio d'Água, 1991.

BAUER, A. Sistematizando o debate: limites, desafios e possibilidades das avaliações de sistemas educacionais. In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. v. 1. p. 177-191.

_____. Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. **RBP**, v.24, n.3, p. 557-575, set./dez. 2008.

_____.; ALAVARSE, M. O.; OLIVEIRA, R. P. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, p. 1367-1382, dez. 2015. Número especial.

_____.; PIMENTA, C. O.; HORTA NETO, J. L.; SOUSA, S. Z. L. Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números?. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 26, n. 62, p. 326-352, maio/ago. 2015.

_____.; TAVARES, M. R. Introdução. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. v. 1. p. 13-18.

BENEVIDES, M. V. Educação em direitos humanos: de que se trata? **Cemoroc EDF-FEUSP**, 2000. Disponível em: <<http://www.hottopos.com/convenit6/victoria.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BERGER, G. Avaliação em educação: de uma gestão estéril à construção do sentido. In: TERRASÊCA, M. (Org.). **Autoavaliação de escolas: motivos e sentidos**. Porto: LivPsic, 2012.

_____.; ARDOINO, J.:. L'évaluation comme interprétation. **Pour**, n. 107, p. 120-127, jun./ago. 1986.

BIANCARELLI, A. M. Por uma agenda social-desenvolvimentista. In: FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **FPA discute: desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BILHIM, João Abreu de Faria. Nova governação pública e meritocracia. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 84, pp. 9-25, 2017.

BONAMINO, A. A evolução do Saeb: desafios para o futuro. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 113-126, maio/ago. 2016.

_____. Avaliação educacional no Brasil 25 anos depois: onde estamos?. In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M; R. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores**. Florianópolis: Insular, 2013. v.2. p. 43-60.

_____.; SOUSA, S. M. Z. L. 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. 373-388, abr./jun. 2012.

_____.; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 108, pp. 101-132, nov. 1999.

BOTO, C. A educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 777-798, out. 2005.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BRANDIST, C. The Bakhtin Circle. **The Internet Encyclopedia of Philosophy**, 2018. Disponível em: <<http://www.iep.utm.edu/bakhtin/>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular: educação é a base**. Brasília: MEC; SEB, 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 12 mar. 2018. [3ª versão – versão aprovada].

_____. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular: proposta preliminar - 2ª versão revista**. Brasília: MEC; SEB, 2016c. Disponível em: <<http://historiadabncc.mec.gov.br/documentos/bncc-2versao.revista.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2018. [2ª versão – versão modificada após consulta pública].

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 369, de 05 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 mai. 2016a. Disponível em: Acesso em: 12 de dez. de 2017.

_____. Portaria nº 981, de 26 de agosto de 2016. Revoga a Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 ago. 2016b. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_27180245_PORTARIA_N_981_DE_25_DE_AGOSTO_DE_2016.aspx>. Acesso em: 12 dez. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC; SEB, 2015. Disponível em: <<http://historiadabncc.mec.gov.br/documentos/BNCC-APRESENTACAO.pdf>> Acesso em: 12 mar. 2018. [1ª versão preliminar para discussão]

_____. Tribunal De Contas Da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a.

_____. Lei nº 13005 de 25 de julho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014b.

_____. Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 dez. 2013a.

_____. Ministério da Educação. **Avaliação nacional da alfabetização (ANA): documento básico**. Brasília: INEP, 2013b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/ana>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

_____. **Inclusão de Ciências no Saeb: documento básico**. Brasília: Inep, 2013c.

_____. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Básica**. Brasília: MEC; SEB; DICEI, 2013d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/julho-2013-pdf/13677-diretrizes-educacao-basica-2013-pdf/file>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Elementos conceituais e metodológicos para definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º anos) do ensino fundamental**. Brasília: MEC; SEB; DICEI, 2012a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. Portaria n. 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jul. 2012b. Disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/port_867_040712.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

_____. Ministério da Educação. Portaria normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010. Institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada, sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação, para seleção de candidatas a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior dele participantes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jan. 2010a.

_____. Ministério da Educação. Documento Final da Conferência Nacional de Educação de 2010. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº10, de 24 de abril de 2007. Institui a Avaliação de Alfabetização "Provinha Brasil", a ser estruturada pelo INEP. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2007b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/legislacao/2007/provinha_brasil_portaria_normativa_n10_24_abril_2007.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2017.

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007c. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.

_____. Lei n. 11.274, de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 fev. 2006.

_____. Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jan. 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 13 dez. 2017.

_____. Portaria n. 931, de 21 de Março de 2005. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica - Aneb, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Anresc. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 mar. 2005b.

_____. Lei Nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2003.

_____. **Saeb/2001: novas perspectivas**. Brasília: Inep, 2002a.

_____. Ministério da Educação. Portaria n. 2.270, de 14 de agosto de 2002. Revoga a Portaria n. 2000, de 12 de jul. 2002, institui o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 jul. 2002b.

_____. Ministério da Educação. Resolução CNE/CP 1, de 18 de fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 abr. 2002c. Disponível em: <[http:// portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br)>. Acesso em: 5 fev. 2018.

_____. 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, 11 jan., 2001.

_____. **Matrizes curriculares de referência para o Saeb**. Brasília: MEC; Inep, 1999. 2ed.

_____. Ministério da Educação. Portaria n. 438, de 28 de maio de 1998. Institui o Exame Nacional de Ensino Médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jun. 1998. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2017.

_____. Lei n. 9.448, de 4 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais em autarquia federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 mar. 1997a.

_____. **Matrizes curriculares de referência para o Saeb**. Brasília: MEC; Inep, 1997b.

_____. **Parâmetros Curriculares Nacionais – documento introdutório**. Brasília: MEC, 1997c.

_____. Lei n. 9424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996a.

_____. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996b. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 1995a. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/sileg/integras/545737.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995b.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994. Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, dez. 1994.

_____. **Plano decenal de educação para todos (1993-2003)**. Brasília: MEC, 1993.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Decreto nº 85.287 de 23 de dezembro de 1980. Cria o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste - EDURURAL - NE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1980. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=507927&tipoDocumento=DEC-n&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

BRÉLAZ, G. **Advocacy das organizações da sociedade civil: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos**. Dissertação (Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 200-270.

_____. Bom Estado e bom Governo. In: DROR, Yehezkel. **A Capacidade para Governar**. São Paulo: Edições Fundap, 1999.

_____. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos Mare da Reforma do Estado**, v. 1, n. 1, p. 7-59, 1997.

BROOKE, N. Responsabilização educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 1, n. 1, p. 93-109, 2008. Disponível em: <<http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art7port.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. Políticas Estaduais de Responsabilização: buscando o diálogo. In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. v.1. p. 119-146.

_____; CUNHA, M. A. de A.; FALEIROS, M. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos Estados: relatório final. **Fundação Vitor Civita**, 2011. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/pdf/relatorio-avaliacoes-externas.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

CALLEGARI, C. Entrevista: Direitos de aprendizagem serão estabelecidos em norma nacional. **Portal Todos Pela Educação**, 30 out. 2012. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/24679/direitos-de-aprendizagem-serao-estabelecidos-em-norma-nacional>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

CÁRIA, N. P.; SOUSA, A. L. L.; KRAINSKI, L. B.; SILVA, A. L. G.; ALMEIDA, T. T. O. Educação e mercado: novos paradigmas no campo educacional. In: CONGRESSO NACIONAL DA EDUCAÇÃO, 10. **Anais...** Curitiba, nov. 2011. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/6021_3147.pdf> Acesso em: 18 mar. 2017.

CARREIRÃO, Y. S. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 12, nº 1, Abril/Maio, 2006, p. 136-163.

CASASSUS, J.; Política y Metáforas: un análisis de la evaluación estandarizada en el contexto de la política educativa. In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (Orgs.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. v. 1. p. 13-18.

CASTRO, M. H. G. A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p.271-296, set./dez. 2009.

_____. O desafio da qualidade. In: ITUASSU, A.; ALMEIDA, R. (Orgs.). **O Brasil tem jeito?: educação, saúde, justiça e segurança**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007. v. 2. p. 35-72.

_____. Sistemas nacionais de avaliação e de informações educacionais. **São Paulo Perspec**, v.14, n. 1, São Paulo, jan./mar. 2000.

_____. A importância do Censo Escolar. **Inep**. 5 abr. 1999a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

_____. **Educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade**. Brasília: Inep, 1999b.

_____. Palestra Inaugural. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, dez. 1997, Brasília. **Anais...** Brasília: Inep, 1998.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. S. P. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006.

CEPAL-UNESCO. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile: CEPAL, 1992.

CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. (Org.). **Dicionário de análise do discurso**. São Paulo: Contexto, 2004.

CHAUÍ, M. **A ideologia da competência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Autêntica, 2014.

CHERVEL, A. História das disciplinas escolares: reflexões sobre um campo de pesquisa. **Teoria & Educação**, n. 2, p.177-229, 1990.

CINTRA, A. O.; LACOMBE, M. B. A câmara dos deputados na Nova República: a visão da ciência política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (orgs.). **Sistema político brasileiro**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

COELHO, M. I. M. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2013.

CORREIA, J. A.; FIDALGO, F.; FIDALGO, N. A avaliação como trabalho e o trabalho da avaliação. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto (Portugal), n. 33, p. 37-50, 2011.

CORSETTI, B. O Banco Mundial e a influência na avaliação da educação básica brasileira. In: WERLE, F. O. C. (Org.). **Avaliações em larga escala: questões polêmicas**. Brasília: Liber Livro, 2012. p. 117-134.

COSTA, D. M. Escola pública, democrática e popular: uma análise da política de avaliação em larga escala e a contribuição da organização docente do Brasil e da Argentina. In: WERLE, F. O. C. (Org.). **Avaliações em larga escala: questões polêmicas**. Brasília: Liber Livro, 2012. p. 39-60.

_____. Avaliação em larga escala: uma contribuição da organização docente. **Pesquisa e Debate em Educação**, v. 2, p. 102-120, 2012.

CURADO, J. M., Estruturas de Governança. **RepositoriUM**, dez. 2005. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3703>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

DALBEN, A. I. L. F. Avaliação sistêmica. In: SOUZA, João Valdir Alves de; GUERRA, Rosângela. (Org.). **Dicionário Crítico de Educação**. Belo Horizonte: Dimensão, 2014.

_____. Das avaliações exigidas às avaliações necessárias. In: VILLAS BOAS, B. M. F. (Org.). **Avaliação: políticas e práticas**. Campinas: Papyrus, 2003.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, mai./ago. 2004.

DARLING-HAMMOND, L. Can Value Added Add Value to Teacher Evaluation?. **Educational Researcher**, v. 44, n. 2, p. 132-137, 2015.

DAROS JR., A. A presença da OCDE no Brasil no contexto da avaliação educacional. **Jornal De Políticas Educacionais**, n. 13, p. 13-20; jan./jun. 2013.

DELORS, J. et al. **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez; UNESCO, 2000.

DIAS, M. C. N.; GUEDES, P. M. **O modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial; Fundação Itaú Social, 2010.

DICKEL, A. A Avaliação Nacional da Alfabetização no contexto do Sistema de Avaliação da Educação Básica e do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: responsabilização e controle. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 193-206, mai./ago. 2016.

DINIZ, E. M. V. O Censo Escolar. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 80, n. 194, p. 156-163, jan./abr. 1999.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, mai./ago. 2009.

_____. Políticas de gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 921- 946, 2007.

DUARTE, A, M. C. O processo de trabalho docente na educação básica: a análise dos pesquisadores da Rede Estrado. **Revista de Ciências Humanas**, v. 6, n. 2, p. 239-252, jul./dez. 2006.

ELACQUA, G.; OLIVEIRA, J. B. A.; MARTINEZ, M., CHRISTOPHE, M. **Educação baseada em evidências: como saber o que funciona em educação**. Brasília: Instituto Alfa e Beto, 2015.

ENGUITA, M. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 93-110.

ESQUINSANI, R. S. S. Entre o caráter regulatório e o potencial emancipatório do sistema de avaliação da educação básica. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa. (Org.).

Avaliações em larga escala: questões polêmicas. Brasília: Liber Livro, 2012. p. 209-228.

EVANGELISTA, O.; LEHER, R. Todos Pela Educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. **TrabalhoNecessário**, Niterói-RJ, v. 10, n. 15, 2012. Disponível em: <http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN1519%20Artigo%20Roberto%20Leher%20e%20Olinda%20Evangelista.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. O. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.33, n.3, p. 531-541, set./dez. 2007.

FERNANDES, D. Percursos e desafios da avaliação contemporânea. Lição síntese apresentada nas provas de agregação. **Universidade de Lisboa (Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação)**, 2007. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/5507>> Acesso em: 20 jul. 2017.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007a.

_____. O mentor da equação; entrevista a Marta Avancini. **Revista Educação**, São Paulo, n. 123, 2007b.

_____.; GREMAUD, A. Qualidade da educação básica: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, Fernando et al. (Orgs.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elseiver, 2009.

FERREIRA, L. A. A Avaliação no Plano Nacional de Educação (2014-2024). **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 24, p. 410-439, set./dez. 2016.

FIORI, J. L. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. **Ipea-textos para discussão**, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9742&catid=271> Acesso em: 12 nov. 2017.

FIORIN, J. L. **Introdução ao pensamento de Bakhtin**. São Paulo: Ática, 2006.

FIORIN, J. L.; SAVIOLI, F. P. **Para entender o texto**. 17 ed. São Paulo: Ática, 2007. 432p. (Ática Universidade).

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 29-78.

FREEMAN, R. E.; REED, D. L. Stockholders and takeholders: a new perspective on corporate governance. **California Management Review**, v. 25, n. 3, p. 88-106, 1983.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2005a.

_____. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005b.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. Avaliação da Educação Básica no Brasil: características e pressupostos. In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (orgs.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. v.1, p. 70-96.

FREITAS, L. C. MEC: um estranho conceito de “currículo”. **Blog Avaliação Educacional**, 15 mar. 2018a. Disponível em: < <https://avaliacaoeducacional.com>> Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. Dia D da BNCC: 12 razões para não ser coadjuvante. **Blog Avaliação Educacional**, 05 de mar. 2018b. Disponível em: < <https://avaliacaoeducacional.com>> Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. MEC promove “dia D” da BNCC. **Blog Avaliação Educacional**, 05 de mar. 2018c. Disponível em: < <https://avaliacaoeducacional.com>> Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. BNCC e Common Core. **Blog Avaliação Educacional**, 31 de jan. 2018d. Disponível em: < <https://avaliacaoeducacional.com> >. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. BNCC: uma base para o gerencialismo-populista. **Blog Avaliação Educacional**, 07 de abr. 2017. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. Goiás: escolas técnicas vão para OSs. **Blog Avaliação Educacional**. 18 dez. 2016. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. Por que bônus não funciona? **Avaliação Educacional**, 06 jul. 2016. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

_____. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. Número especial.

_____. Qualidade negociada: avaliação e contrarregulação na escola pública. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.

_____.; SORDI, M. R. L.; MALAVASI, M. M. S.; FREITAS, H. C. L. **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. Petrópolis: Vozes, 2014. (Coleção Fronteiras Educacionais).

FRIGOTTO, G. A **Produtividade da Escola Improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. São Paulo: Cortez, 2010.

FURLANETTO, M. M.. Gênero do discurso com componente do arquivo em Dominique Maingueneau. In: MEURER, J. L.; BONINI, A.; MOTTA-ROTH, D. (Orgs.). **Gêneros: teorias, métodos, debates**. São Paulo: Pioneira, 2005. p. 260-281.

GATTI, B. Avaliação: contexto, história e perspectivas. **Olh@res**, Guarulhos, v. 2, n. 1, p. 08-26, mai. 2014.

_____.; Possibilidades e fundamentos de avaliações em larga escala: primórdios e perspectivas contemporâneas. In: BAUER, Adriana; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (orgs.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. v.1. p. 47-69.

_____. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n. 9, p. 7-18, mai./ago. 2009.

GENTILI, P. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 111-177.

GOMES NETO, J. B. O Sistema Integrado de Informações Educacionais – Sied. A **Revista iP - Informática Pública**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, dez. 1999. Disponível em: <http://www.ip.pbh.gov.br/ANO1_N2_PDF/ip0102gomesneto.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2017.

GONÇALVES, A. O Conceito de governança. In: CONGRESSO NACIONAL CONPEDI, 14, Fortaleza, nov. 2005. **Anais...** 2012. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

GROPPIA, J. A.; SAYÃO, R. Da construção de uma escola democrática: a experiência da Emef Amorim Lima. **EccoS Revista Científica**, São Paulo, v. 6, n. 2, p.15-37, 2004.

GUSMÃO, J. B. Significados da noção de qualidade da educação na arena educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógico**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 100-124, jan./abr. 2013.

HANUSHEK, E. A. Entrevista com Eric Alan Hanushek. O futuro do Brasil depende de bons professores e de alunos competitivos. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, v. 10, n. 77, 2013.

HADDAD, F. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Ministério da Educação; Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

HALL, D.; GUNTER, H. M. A nova gestão pública na Inglaterra: a permanente instabilidade da reforma neoliberal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 743-758, jul./set. 2015.

HORTA NETO, J. L. Avaliações educacionais e seus reflexos em ações federais e na mídia eletrônica. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 59, p. 172-201, set./dez. 2014.

_____. Ideb: limites e usos do indicador. In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (orgs.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. v.1. p. 149-161.

_____. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 42, n. 5, p. 1-14, 2007.

_____.; JUNQUEIRA, R. D.; OLIVEIRA, A. S. Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 21-37, mai./ago. 2016.

HYPOLITO, Á. L. M. Trabalho docente e o novo Plano Nacional de Educação: valorização, formação e condições de trabalho. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 35, n. 97, p. 517-534, set./dez. 2015.

_____. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **RBPAE**, v.24, n.1, p. 63-78, jan./abr. 2008.

INEP. **Geografia da educação brasileira**. Brasília: INEP, 2002.

KERBRAT-ORECCHIONI, C. Contexto. In: CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. **Dicionário de análise do discurso**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2016. p. 127-128.

KLEIN, R. Aspectos metodológicos e técnicos: delineamentos assumidos nas avaliações, limites e perspectivas de aprimoramento. In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013a. v. 1. p. 97-116.

_____. Alguns aspectos da teoria de resposta ao item relativos à estimação das proficiências. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, vol.21, n.78, pp.35-56. 2013b.

KRUPPA, S. M. P. O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90. REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 24, Caxambu, 2001. In: **Anais...** Caxambu, Anped, 2005. Disponível em: <www.24reuniao.anped.org.br/T0511651397173.doc>. Acesso em: 12 dez. 2017.

_____. Arelaro, Lisete Regina Gomes; Ribeiro, Renato Melo. **O trabalho de extensão do Núcleo de Avaliação Institucional – FEUSP: fundamentos teóricos e resultados**. Revista De Cultura E Extensão USP, 17, 97-110. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2316-9060.v17i0p97-110>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

LEONI, E. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 361-386, 2002.

LIBÂNEO, J. C. **Democratização da escola pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

LOCATELLI, I. Construção de instrumentos para a avaliação de larga escala e indicadores de rendimento: o modelo Saeb. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 25, p.3-21, jan./dez. 2002.

LOPES, A. C.; MACEDO, E. O Pensamento curricular no Brasil. In: LOPES, Alice. Casimiro.; MACEDO, Elisabeth. (Orgs.). **Currículo: debates contemporâneos**. São Paulo: Cortez Ed., 2002.

LUCKESI, C. C. **Filosofia da Educação**. São Paulo: Ed. Cortez, 1994.

MACHADO, A. R. A perspectiva interacionista sociodiscursiva de Bronckart. In: MEURER, J. L.; BONINI, A.; MOTTA-ROTH, D. (Orgs.). **Gêneros: teorias, métodos, debates**. São Paulo: Pioneira, 2005. p. 237- 259.

MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M. Qualidade das Escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 413-436, abr./jun. 2014.

MAINARDES, J. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise das políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINGUENEAU, D. Interdiscurso. In: CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. **Dicionário de análise do discurso**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2016. p. 286-287.

_____. **Gênese dos Discursos**. Curitiba: Criar Edições. 2005. 189 p.

_____. **Análise de Textos de Comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Os termos-chaves da Análise do Discurso**. Lisboa: Gradiva, 1997.

MARCUSCHI, L. A. Bases para a identificação de diferenças e semelhanças no contínuo fala-escrita. **Anais do IX Encontro Nacional da ANPOLL**, Vol. 2, tomo II, João Pessoa, p. 1188-1198, 1995a.

_____. Contextualização e Explicitude. Uma Relação entre Fala e Escrita. Língua Falada e Ensino. **Anais do I Encontro Nacional sobre Língua Falada e Ensino**, Maceió, 14-18 de março de 1994. EDUFAL, p. 27-48, 1995b.

_____. O livro didático de língua portuguesa em questão: o caso da compreensão de texto. In: **Caderno do I Colóquio de Leitura do Centro-Oeste**. 18 a 22 de novembro

de 1996. Departamento de Estudos Linguísticos e Literários. Faculdade de Letras, UFG, p. 38-71. 1997a.

_____. Concepção de língua falada nos manuais de português de 1º. e 2º. Graus: uma visão crítica. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, n. 30, p. 39-79, 1997b. [Trabalho apresentado na 49ª REUNIÃO ANUAL DA SBPC, a convite da APLL, Belo Horizonte, MG, julho de 1997].

_____. **Da fala para a escrita**: atividades de retextualização. São Paulo: Cortez, 2001.

MELLO, G. N. Currículo da educação básica no Brasil: concepções e políticas. **Movimento pela base**, set. 2014. Disponível em: <http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2017/08/guioimar_pesquisa.pdf>. Acesso: em 16 mar. 2018.

MELO, M. P. C. Sistemas de avaliação e reforma educacional: possibilidades e desafios. In: BAUER, A.; GATTI, B. A. (Orgs.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores**. Florianópolis: Insular, 2013. v. 2. p. 27-41.

MENDES, G. S. C. V. Avaliação institucional na escola pública: construções possíveis à contrarregulação. In: FREITAS, L. C. et al. (Orgs.). **Avaliação e políticas públicas educacionais: ensaios contrarregulatórios em debate**. Campinas: Leitura Crítica, 2012.

_____.; CAMELO, J.; ARELARO, L. R. G.; TERRASÊCA, M.; SORDI, M. R. L.; KRUPPA, S. M. P. Autoavaliação como estratégia de resistência à avaliação externa ranqueadora, **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, p. 1283-1298, dez. 2015. Número especial.

MEYER LUZ, A. **Conhecimento e justificação: problemas de epistemologia contemporânea**. Pelotas: Editora NEPFil, 2013. Disponível em: <<http://nepfil.ufpel.edu.br/publicacoes/1-conhecimento-e-justificacao.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

MINHOTO, M. A. P. Política de Avaliação da Educação Brasileira: limites e perspectivas, **Jornal de Políticas Educacionais**, v.10, n.19, jan./jun. 2016.

_____. Notas sobre a avaliação da qualidade de sistemas educacionais. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (orgs.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. v. 1. p. 137-148.

MINTZES, J. J.; WANDERSEE, J. H.; NOVAK, J. D. **Ensinando Ciência para a compreensão: uma visão construtivista**. Lisboa: Plátano Edições Técnicas, 2000.

MODER, M. Desenhos curriculares internacionais: cinco experiências para reflexão sobre o sistema educacional brasileiro. **Movimento pela base**, 2015. Disponível em: < http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2015/09/MODER_Benchmark-internacional.pdf >. Acesso em: 16 de mar. 2018.

MOREIRA, M. A. **Aprendizagem significativa em mapas conceituais**. Porto Alegre: Instituto de Física-UFRGS, 2013.

MORICONI, G. BAUER, A. avaliações e pesquisas educacionais internacionais: entrevista com Andreas Schleicher. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 28, n. 68, p. 630-640, mai./ago. 2017.

MOVIMENTO PELA BASE NACIONAL COMUM. Necessidade e construção de uma Base Nacional Comum, 2015. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.org.br>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. P. Qualidade na educação básica: entre significações, políticas e indicadores. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, p. 227-250, jan./abr. 2012.

NEIRA, M. G. Terceira versão da BNCC: retrocesso político e pedagógico. CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 20; CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 7, Goiânia, set. 2017. In: **Anais.. 2017**. Disponível em: <<http://congressos.cbce.org.br/index.php/conbrace2017/7conice/paper/view/10028>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

NOVAK, J. D.; GOWIN, D. B. **Aprendendo a aprender**. Lisboa: Plátano Edições Técnicas, 1988.

NÓVOA, A. Entrevista pra TVE Brasil: o professor pesquisador e reflexivo. **TVE Brasil**, 13 set. 2001. Disponível em: <<https://tvescola.org.br/tve/salto-acervo/interview;jsessionid=360D0C55FBA58EB74BF2B4539E1932FA?idInterview=.htm 8283>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. Os Professores na Virada do Milênio: do excesso dos discursos à pobreza das práticas. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.25, n.1, p.11-19, 1999.

OCDE. **Brasil no Pisa 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros**. São Paulo: Fundação Santillana, 2016.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.5, n. 49, p. 1263-1290, set./out. 2015.

OLIVEIRA, D. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

_____. Política educacional e a reestruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p.355- 375, mai./ago. 2007.

_____. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez. 2004.

OLIVEIRA, R. P. Entrevista com Romualdo Portela de Oliveira. Planos de educação são peças para crítica radical das traças. **Revista Adusp**, São Paulo, n. 56, mar. 2014. Disponível em: <<https://www.adusp.org.br/files/revistas/56/RevistaAdusp56.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

_____.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

_____.; SOUSA, S. M. Z. L.; ALAVARSE, O. M. Políticas educacionais municipais e qualidade do ensino: o Ideb como mecanismo de monitoramento da educação fundamental. In: FREITAS, D. N. T.; REAL, G. C. M. (Orgs.). **Políticas e monitoramento da qualidade do ensino fundamental: cenários municipais**. Dourados: Ed. UFGD, 2011.

PACHECO, J. **Escola da Ponte: formação e transformação da educação**. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

PARANDEKAR, S.; AMORIN, É.; WELSH, A. Prova Brasil: construindo um arcabouço para mensurar o progresso nos resultados da aprendizagem. **Em Breve**, Banco Mundial, n. 121, mar. 2008. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/21809380/Mar08_121_BR_PROVA_PR.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2018.

PAULANI, L. M. Neoliberalismo e Retórica: o capítulo brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 32., 2004, João Pessoa. **Anais...** 2004. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A015.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

PERELMAN, C.; OLBRECHTS-TYTECA, L. **Tratado da argumentação**: a Nova Retórica. Trad. Maria E.G.G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PERONI, V.; ADRIÃO, T. A relação público-privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do conceito democracia. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo, Xamã, 2008. p. 111-127.

PESTANA, M. I. G. S. A experiência em Avaliação de Sistemas Educacionais. Em que Avançamos? In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, Marialva R. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. v. 1. p. 117-133.

PLANK, D. Implementação da BNC: Lições do “Common Core”. **Movimento pela base**, 17 fev. 2016. Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Implementacao-david-plank-portg.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

PONTES, L. A. F. Indicadores educacionais no Brasil e no Mundo: as diversas faces da educação. In: DAVID, M. V. et al. (Orgs.). **Avaliação e indicadores educacionais e Políticas Públicas e Escola**. Juiz de Fora: CAEd/UFJF, 2012. Disponível em: <<http://central.caedufjf.net/arquivos/indicadores-educacao.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

PROPP, V. **Morfologia do conto maravilhoso**. Trad. Jasna Paravich Sarhan. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

RAMOS, C. A. **Introdução à Economia da Educação**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social**: um estudo das bancadas partidárias na câmara dos deputados. São Paulo: EDUSP, 2002.

RODRIGUES, M. A. V. Modelos de Gestão Pública: Tipologia de Governação. **Interface Administração Pública**, 2009. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.ipb.pt/>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

RODRIGUES, S. C. **Análise por envoltória de dados: uma ferramenta para transitar entre o quantitativo e o qualitativo**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

ROSSI, P. Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 195-226.

SÁ, V. O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em educação. **Revista Brasileira de Estudos pedagógicos**, Brasília, v. 89, n. 223, p. 425-444, set./dez. 2008.

SANTOS, C. A.; NOGUEIRA, D. X. P. A avaliação no Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024). **Revista Examen**, Brasília, v. 1, n.1, p. 128-147. jul./dez. 2017.

SANTOS, L. L. C. P.; PEREIRA, J. E. D. Tentativas de padronização do currículo e da formação de professores no Brasil. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 36, n. 100, set./dez. 2016.

SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SANTOS, S. L. O. **As políticas educacionais e a reforma do estado no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ, 2010.

SÃO PAULO. Decreto n. 34.035, de 22 de outubro de 1991. Dispõe sobre a instituição do Projeto Educacional "Escola Padrão" na Secretaria da Educação, 1991. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1991/decreto-34035-22.10.1991.html>>. Acesso em; 16 dez. 2017.

SAUL, A. M. Na contramão da lógica do controle em contextos de avaliação: por uma educação democrática e emancipatória. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, p. 1299-1311, dez. 2015. Número especial.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1991.

SCHULTZ, T. W. **O Capital Humano: investimentos em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

_____. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, dez. 1997, Brasília. **Anais...** Brasília: Inep, 1998.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, M. R.; ABREU, C. B. M. Reformas para quê? As políticas educacionais nos anos de 1990, o “novo projeto de formação” e os resultados das avaliações nacionais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 26, n. 2, 523-550, jul./dez. 2008.

SINGER, A. **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2000.

SINGER, H. **República de Crianças: sobre experiências escolares de resistência**. Campinas: Mercado de Letras, 2010.

SOARES, J. F. A escola e o direito de aprender dos alunos. **Revista Presença Pedagógica**, n. 84, dez. 2008.

SORDI, M. R. L. Possibilidades e limites da avaliação em larga escala na construção da qualidade da escola pública. **Série-Estudos**, n. 33, p. 39-53, jan./jul. 2012a.

_____. A avaliação da qualidade da escola pública: a titularidade dos atores no processo e as consequências do descarte de seus saberes. In: FREITAS, L. C. et al (orgs.). **Avaliação e políticas públicas educacionais: ensaios contrarregulatórios em debate**. Campinas: Leitura Crítica, 2012b, p. 157-170.

_____. Avaliação institucional participativa em escolas de ensino fundamental: limites e possibilidades de uma proposta. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAE, 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simpósio2011/cdrom2011/index.htm>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

_____. Razões práticas e razões políticas para defender processos de avaliação institucional nas escolas de ensino fundamental. In: SORDI, M. R. L. de; SOUZA, E. S. (Orgs.). **A Avaliação como instância mediadora da qualidade da escola pública: a**

Rede Municipal de Campinas com espaço de organização de aprendizagem. Campinas: Millenium, 2009. p. 3-12.

_____.; LUDKE, M. Da avaliação da aprendizagem à avaliação institucional: aprendizagens necessárias. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba (SP), v. 14, n. 2, p. 313-336, jul. 2009.

_____.; MALAVASI, M. M. S. As duas faces da avaliação: da realidade à utopia. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 17, p. 105-115, nov. 2004.

_____.; SOUZA, E. S. (Orgs.). **A Avaliação como instância mediadora da qualidade da escola pública: a Rede Municipal de Campinas com espaço de organização de aprendizagem.** Campinas: Millenium, 2009.

SOUSA, A.; TERRASÊCA, M. A avaliação no interior da escola: espaço de inovação construída ou decretada?. **Educação Integral**, 2014. Disponível em: <<http://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2014/07/A-avaliacao-no-interior-da-escola.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação e carreira do magistério. Premiar o mérito?. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 81-93, jan./dez. 2008.

_____. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, jul./ 2003.

_____. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos.** Petrópolis: Vozes, 2002.

_____.; ARCAS, P. H. Implicações da Avaliação em Larga Escala no Currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. **EDUCAÇÃO: Teoria e Prática**, v. 20, n.35, p. 181-199, jul./dez. 2010.

_____.; OLIVEIRA, R. P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.793-822, set./dez. 2010.

_____.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

_____.; PIMENTA, C. O.; MACHADO, C. Avaliação e gestão municipal da educação. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 14-36, set/dez. 2012.

_____.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

SOUZA, E. S.; ANDRADE, M. R. S. A avaliação institucional na rede municipal de educação de Campinas: recuperação das marcas históricas. In: SORDI, M. R. L.; SOUZA, E. S. (Orgs.). **A Avaliação como instância mediadora da qualidade da escola pública: a Rede Municipal de Campinas com espaço de organização de aprendizagem**. Campinas: Millenium, 2009. p. 53-58.

SOUZA, R. M. O.; OLIVEIRA, Eduardo Augusto Moscon. O censo escolar no contexto da democratização da educação básica e do pacto federativo brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICAS DE ENSINO, 16., 2012, Campinas. **Anais...** Campinas, 2012.

TEIXEIRA, A. Discurso de posse do Professor Anísio Teixeira no Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v.17, n.46, p.69-79, 1952.

TERRASÊCA, M. Avaliação externa – porquê e para quê? Reflectindo sobre a avaliação externa de escolas em Portugal. In: FREITAS, Luiz C et al. (Orgs.). **Avaliação e políticas públicas educacionais: ensaios contrarregulatórios em debate**. Campinas: Leitura Crítica, 2012. p. 133-156.

_____. Autoavaliação, avaliação externa... Afinal para que serve a avaliação das escolas?. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 155-174, maio-ago., 2016.

TORRES, R. D., Governabilidade, governança e poder informal: um problema central de sociologia política. **Civitas**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 153-171, jan./mar. 2016.

TOSTO, R. Escolas Democráticas Utopia ou Realidade. **Revista Pandora Brasil**, n. 4, 2011.

UNESCO. **Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica: informe técnico**, 2001. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/internacional/all/Primeiro_Estudo_comparativo_LLECE.pdf> Acesso em: 10 dez. 2017.

UNESCO-IBE. **Glossário de Terminologia Curricular**. Geneva: International Bureau of Education, 2016. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

UNICEF. **Aprova Brasil: o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil**. Brasília: UNICEF, 2006.

VIANNA, H. M.. Avaliação educacional – uma perspectiva histórica. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 60, p. 14-35, 2014.

WHITTY, G.; POWER, S.. A Escola, o Estado e o Mercado: a investigação do campo actualizada. **Currículo sem Fronteiras**, v.2, n.1, p.15-40, jan./jun. 2002.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, D.C.: World Bank, 1992. Disponível em:< <http://documents.worldbank.org>> Acesso em: 12 mar. 2018.