

## **Reforma do Estado e Políticas de Avaliação da Qualidade da Educação Básica no Brasil**

State reform and basic education quality assessment policies in Brazil

**Késia Silva Tosta**

Assistente Social, doutora em Política Social e professora substituta da Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, Minas Gerais, Brasil.

kesia-tosta@hotmail.com - <https://orcid.org/0000-0001-9154-828X>

**Marlon Gomes Ney**

Professor doutor na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

marlonney@uenf.br – <https://orcid.org/0000-0002-0302-6818>

**Renata Maldonado da Silva**

Professora doutora na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

maldonadoren27@gmail.com – <https://orcid.org/0000-0001-7901-623X>

*Recebido em 07 de janeiro de 2019*

*Aprovado em 09 de janeiro de 2019*

*Publicado em 24 de junho de 2020*

### **RESUMO**

A partir da revisão bibliográfica este ensaio tem como objetivo identificar o percurso histórico e os alicerces de destaque da teoria neoliberal e sua influência no Brasil a partir do início da década de 1990 até o início do século XXI, e as consequências sobre a política de educação básica. Esse período é marcado pela recente redemocratização do país e estabelecimento legal das políticas sociais, entre elas a política de educação. Mas nesse momento de consagração de direitos, começa o processo de (contra) reforma do Estado. A política de educação teve destaque dentro das reformas neoliberais, no qual um dos principais instrumentos utilizados foram as avaliações em larga escala. A partir da adoção de receituários neoliberais, vê-se a negação dos preceitos constitucionais e a deficitária afirmação de direitos sociais. Para análise e problematização dessa temática, este artigo se divide em duas partes: i) “A Reforma do Estado e seus desdobramentos na política de educação brasileira”, que aborda a emergência da teoria neoliberal, seu alastramento no Brasil e impacto na política de educação; e ii) “Avaliação em Larga Escala”, que trata a forma como se dá a avaliação de políticas sociais, em especial na educação básica em larga escala. Composto o trabalho também há as seções de introdução e considerações finais.

**Palavras-chave:** Reforma do Estado; Avaliação; Política de Educação.

## ABSTRACT

As from the bibliographic review this essay aims to identify the historical course and the foundations of neoliberal theory and its influence in Brazil from the early 1990s to the early 21st century, and the consequences on basic education policy. This period is marked by the recent redemocratization of the country and the legal establishment of social policies, including education policy. However, in this moment of consecration of rights, the process of (counter) state reform begins. Education policy was prominent within the neoliberal reforms, in which one of the main instruments used was the large-scale evaluations. From the adoption of neoliberal prescriptions, one can see the denial of constitutional precepts and the deficient affirmation of social rights. For the analysis and problematization of this theme, this article is divided into two parts: i) "State Reform and its consequences in Brazilian education policy", which addresses the emergence of neoliberal theory, its spread in Brazil and its impact on education policy.; and ii) "Large-Scale Evaluation", which deals with how social policies are evaluated, especially in large-scale basic education. Composing the work there are also the introduction and final considerations sections.

**Keywords:** State Reform; Evaluation; Education Policy.

## Introdução

A Reforma do Estado no Brasil se inicia nos anos de 1990, influenciando a forma das políticas sociais a partir da adoção de critérios de gestão empresarial, privatização e parcerias público-privada. Entre as políticas sociais impactadas pela reforma neoliberal no país está a educação.

A partir da Constituição de 1988, a política de educação é considerada uma política de direito universal e obrigação do Estado, direito esse alcançado a partir das lutas dos profissionais da área na década de 1980, que compreendiam que, além da garantia de acesso, também deveria haver qualidade, sendo necessário a análise contínua com vistas ao seu desenvolvimento.

Porém, com o advento do neoliberalismo no país, a proposta de construção de outros parâmetros para as políticas educacionais, provenientes das reivindicações de amplos setores da sociedade civil foram negligenciadas. Instaurou-se o predomínio do mercado com a instância mais eficiente para nortear as políticas educacionais, além da incorporação das determinações de organismos mundiais, tais como o Banco Mundial, que, vinham desde meados da década de 1970, propondo mecanismos

visando 'melhorias' no campo educacional dos países periféricos. Entre uma das recomendações com o objetivo de aprimorar a 'qualidade' da educação que vinha sendo ofertada pelos países-membros, encontra-se a avaliação em larga escala, que passou a ser instaurada em âmbito nacional.

Nesse cenário, o presente estudo tem como objetivo analisar as implicações sobre as políticas educacionais brasileiras, no contexto da (contra) Reforma do Estado (BHERING, 2008) implementada no país, a partir da década de 1990. Os desdobramentos do projeto neoliberal serão discutidos a partir da instauração das políticas de avaliação em larga escala como o principal parâmetro para aferir a qualidade ofertada pela educação básica. Buscando atingir esse propósito, esse trabalho é dividido em dois itens: "A reforma do Estado e seus desdobramentos na política de educação brasileira", que tem como objetivo analisar a reforma do Estado em âmbito nacional e seu impacto nas políticas de educação básica ; e "Avaliação em Larga Escala", que aborda o processo de organização das avaliações em larga escala na educação básica no país e as principais críticas dos autores. O marco temporal deste trabalho inicia-se na década de 1990, a partir da adesão do Estado brasileiro aos preceitos neoliberais e ao processo de contra-reforma no país, assim como a análise das implicações desse modelo no início do século atual.

## **A reforma do Estado e seus desdobramentos na política de educação brasileira**

De acordo com Harvey (2005), o neoliberalismo é uma teoria de práticas político-econômicas que defende que o bem-estar humano só pode ser alcançado a partir das liberdades empreendedoras individuais, que deve ser garantido em primeira instância os "direitos à propriedade privada, livre mercados e livre comércio" (HARVEY, 2005, p.12). Para isso, é necessário que o Estado garanta esse ambiente, intervindo o mínimo possível na economia.

Essa corrente de pensamento começou a se despontar pelo mundo nas décadas de 1970 e 1980 e conseguiu notoriedade popular pelo fato de ter um discurso que incide sobre desejos e sensações da sociedade. Assim, o neoliberalismo se

apoiou no clamor popular e se apoderou dos conceitos de dignidade humana e liberdade individual. De acordo com a mesma teoria, só é possível alcançar a liberdade individual, e por conseguinte a dignidade humana, a partir da liberdade de mercado e de comércio (HARVEY, 2005).

A corrente neoliberal passou a ter adeptos a partir do momento que as políticas keynesianas<sup>1</sup> nos países de capitalismo avançado começaram a despontar sinais graves de crise, com altas taxas de inflação e desemprego. Dessa forma, o neoliberalismo surge como um “antídoto para ameaças à ordem social capitalista e como solução para as mazelas do capitalismo” (HARVEY, p.29).

O país que serviu de laboratório para as políticas neoliberais no mundo foi o Chile, a partir do golpe de Pinochet, no dia 11 de setembro de 1973, contra o governo democraticamente eleito de Salvador Allende. O golpe foi financiado pelas elites chilenas que se sentiam ameaçadas pela simpatia de Allende ao socialismo. Assim, após a conquista do poder via golpe por Pinochet, o mesmo contratou um grupo de economistas neoliberais formados na Universidade de Chicago dos Estados Unidos, conhecidos como “*Chicago’s boys*”, que implantaram, dentre as principais reformas econômicas, a negociação de empréstimos com o Fundo Monetário Internacional, privatização dos ativos públicos, privatização da seguridade social, facilitação de investimentos estrangeiros e liberalização de recursos naturais à exploração privada não regulada. Desse modo, essas mudanças políticas e econômicas no Chile serviram de exemplos para a adoção do neoliberalismo na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos na década de 1980 (HARVEY, 2005).

A década de 1980 no Brasil foi marcada pela retomada dos movimentos sociais e pelo fim da ditadura civil militar que durou 21 anos. Assim, como marco jurídico que materializa esse momento de conquista de direitos no Brasil foi a promulgação da Constituição da República Federativa no Brasil no ano de 1988, que ficou conhecida como “Constituição Cidadã” (DAGNINO, 2004). Sobre isso, Silva (2000, p.1) contribui afirmando que:

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644436288>

Em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, marco de um amplo processo de discussão entre as diversas classes sociais da sociedade brasileira, cuja pauta política tinha como principal destaque a revalorização do espaço público e a democratização das relações entre Estado e a sociedade, consagrou alguns direitos que a diferencia das constituições anteriores. Para os objetivos desta comunicação destaco em primeiro lugar, a consagração de políticas estatais de caráter universalizante, enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Em segundo lugar, a Constituição Federal de 1988 adotou como princípio que ‘todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta constituição’ (CF, artigo 1º, parágrafo único). Em respeito a este princípio, a ‘participação da comunidade’ ou uma ‘gestão democrática’ foram previstas no processo decisório das políticas estatais, sendo posteriormente regulamentadas através das leis ordinárias que definiram o caráter, a composição e as competências dos mecanismos de participação.

Assim, a Constituição de 1988 reconheceu os direitos sociais, destacando a obrigação do Estado na realização de políticas sociais com a participação da sociedade civil no seu controle. No que concerne à política de educação, ela contemplou reivindicações dos movimentos de educadores e resgatou o caráter da educação como política social universal, sendo dever e obrigação do Estado, com a garantia da participação popular (SANTOS, 2011). No artigo 6º da Constituição, a educação foi reconhecida como o primeiro dos direitos sociais, como também direito político e civil. Esta formalização no ordenamento jurídico do país significa o reconhecimento de que ela faz parte das dimensões estruturais da própria consistência do ser humano e fator indispensável da vida social (CURY, 2012).

Porém na década de 1990, no momento que o Brasil começava a experimentar momentos de democratização e viabilização de políticas sociais, o Estado brasileiro sofre a influência da teoria neoliberal, que como alerta Silva (2000, p.1), “elege como principal alvo de ataque os direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988, responsabilizando pela crise econômica e política do momento”.

O início dos anos 1990 é caracterizado no Brasil pela instabilidade e crise financeira, e de acordo com a teoria neoliberal não é o capitalismo que está em crise, e sim o Estado. Então, o país encontrava-se nessa condição crítica, pelo excessivo gasto do Estado com políticas sociais que desencadeou a crise fiscal, sendo necessário sua reestruturação. Assim, era necessário diminuir a atuação do Estado a partir da oferta de políticas sociais como também dos mecanismos governamentais de participação popular, pois para ela “as instituições democráticas, além de mais

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644436288>

permeáveis às pressões e demandas da população, perdiam em eficiência se comparada as do mercado” (PERONI; ADRIÃO, 2004, p.139).

A reforma do Estado que iniciou nos anos 1990, no Brasil, além de ter sido amparada na retórica neoliberal, também foi influenciada pela perspectiva teórica da terceira via, que é baseada no modelo socialdemocrata europeu. Esta possui em comum com o neoliberalismo o diagnóstico de que o responsável pela crise é o Estado intervencionista, mas ressaltando o problema gerencial, propondo como solução as parcerias públicas e privadas (PERONI, et,al, 2009).

A proposta [...] é reformar o Estado, mas como tem o diagnóstico de que o Estado é ineficiente, essa reforma deve ter o mercado como parâmetro de qualidade. E com esse diagnóstico, o Estado não deve ser mais o principal executor das políticas sociais, que devem estar sob o protagonismo da sociedade civil através do terceiro setor. Assim, o terceiro setor é uma das alternativas propostas pela Terceira Via, tanto para que o Estado não seja mais o principal executor das políticas sociais como para que o conteúdo mercantil possa, através das parcerias, aprofundar a lógica de mercado nas políticas públicas, “qualificando-as”. É o que Giddens chama de sociedade civil modernizada, empreendedora (PERONI, 2013, p.13).

Essa modalidade de reforma do Estado é apresentada de fato como uma terceira possibilidade de organização econômica, ao lado das políticas keynesianas e neoliberais. Entretanto o diagnóstico do motivo da crise é exatamente o mesmo da teoria neoliberal, assim como o fato de que “o Estado não deve ser o executor das políticas sociais” (PERONI, 2013, p.12).

A reforma do Estado no Brasil teve seus primeiros passos no governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), tendo continuidade no governo Itamar Franco (1992-1994), mas foi definitivamente consolidada no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 1998), através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o MARE, sob a liderança do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira (SILVA, 2000).

O MARE foi criado para orientar o processo de reforma no país, fomentando as privatizações, terceirizações e publicizações. Dessa forma, a parceria público-privado ganhou notoriedade, fortalecendo a perspectiva empresarial nos serviços públicos como saúde, assistência, previdência e educação (SILVA, 2000).

Nesse contexto, no que tange à política de educação, o Banco Mundial tem papel de destaque como instituição de reorganização da política internacional a partir dos pressupostos neoliberais. A partir dos anos de 1990, a instituição financeira internacional passou a ditar normas e regras para a educação aos países periféricos, com o discurso de que, a partir do investimento em educação, os países alcançariam o tão sonhado “desenvolvimento”. Além da disponibilização de financiamento e recursos para os países, o Banco Mundial ofereceu diretrizes padronizadas que tinham o objetivo de fortalecer a economia e desenvolvimento: o acesso ao ensino com equidade, qualidade e redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas (TORRES, 2007).

Nesse mesmo contexto, o Brasil também participou da Conferência de Jomtien, realizada na Tailândia, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial, e teve como resultado a Declaração Mundial de Educação para Todos. Nesse documento, o governo brasileiro foi alertado para a necessidade de melhorar a qualidade educacional, tendo como instrumento principal a implementação de sistemas de avaliação (SOLANO, 2013).

Uma das questões também exaltadas pelo Banco Mundial foi a necessidade de se estabelecer as habilidades básicas para os alunos que deveriam ser avaliados e regulados pelos Estados nacionais. Em função disso, os organismos internacionais se empenharam na instalação de critérios e modelos de gestão quantificáveis, estimulando a disputa e a concorrência entre escolas e professores. Portanto, passou a ser amplamente citada a necessidade da “qualidade” da política de educação que se manifestou através da obtenção de metas numéricas via avaliação em larga escala (BONAMINO; FRANCO, 1999).

A influência da reforma neoliberal no Estado na área de educação é notória em relação ao aumento de parcerias público privadas, em parcerias com ONGS e institutos, alastrando cada vez mais a gestão de lógica privada nas escolas públicas (COMERLATO; CAETANO, 2013). Solano (2013) afirma que a gestão gerencial vem se mostrando predominante nas políticas de educação atual, e tem como objetivos o

alcance de eficiência, eficácia e efetividade. De acordo com ela, apesar de todo o discurso pomposo de melhoria da qualidade educacional a partir desse novo padrão de gestão, o que vem acontecendo de fato é a “subordinação da escola à racionalidade financeira do capital e a retração do Estado com relação à educação” (SOLANO, 2013, p.90).

Sob essa nova ótica, de ditames de organismos internacionais e gestão neoliberal, um dos instrumentos que mais vem ganhando centralidade são as avaliações em larga escala, que por meio de testes padronizados medem a qualidade e ranqueiam alunos, escolas, municípios, estados e países em busca das metas numéricas que se traduzem em qualidade educacional.

É importante ressaltar que, a adoção das políticas de avaliação em larga escala, como eixos centrais das políticas de educação básica no país, ocorreu, inicialmente, no contexto de implementação do ideário neoliberal no país e de (contra) reforma do estado brasileiro, durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2001). Contudo, a centralidade e o aprimoramento das políticas de avaliação em larga escala foram mantidos durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), caracterizada como social-liberalismo (ANTUNES, 2018).

Durante o governo PT, principalmente no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) foram ampliadas as políticas sociais de caráter redistributivo, com o objetivo de atenuar as desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que buscava ampliar o acesso de setores historicamente excluídos do sistema educacional, por meio do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Ao mesmo tempo, intensificou a utilização das políticas de avaliação em larga escala, com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica em 2007 (IDEB), presente no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que será discutido na próxima seção.

## Avaliação em Larga Escala

A avaliação de políticas sociais é uma temática que vem crescendo a cada dia, servindo de base para realocar, melhorar e desenvolver as intervenções do Estado na sociedade. De acordo com autores como Faria (2005), Silva (2001) e Boschetti (2009), as técnicas de avaliação emergiram nos Estados Unidos na década de 1960 com o objetivo de aferir ações públicas, objetivando identificar o que era mais eficaz, tendo em vista o grande gasto público do período e a falta de controle sobre eles. Dessa forma, buscava-se uma maior fiscalização e domínio dos gastos públicos (FARIA, 2005).

[...] a expectativa era, ainda, a de que a avaliação, ao superar o problema de déficit de compreensão acerca desses processos e de seu impacto, pudesse garantir a racionalidade dos processos decisórios e a legitimação das políticas e dos programas. (FARIA, 2005, p.98)

A avaliação se assemelha a um trabalho de pesquisa, pois ambas possuem harmonia em relação a vários pontos, como mostra Faria (1999, p. 42): "[...] o conteúdo substantivo dos fenômenos estudados; as técnicas de coleta, organização e análise de dados; e utilização dos resultados". Porém elas detêm diferenças, e de acordo com o autor citado, as especificidades da avaliação correspondem:

- do ponto de vista metodológico, a avaliação é uma atividade que obtém, combina e compara dados de desempenho com um conjunto de metas escalonadas;
- do ponto de vista de sua finalidade, a avaliação responde a questões sobre a eficácia/efetividade dos programas e, neste sentido, sua tarefa é julgar e informar;
- do ponto de vista de seu papel, a avaliação detecta eventuais falhas e afere méritos dos programas durante sua elaboração. Neste sentido, sua tarefa é formativa, permitindo a correção ou conformação de rumos. (FARIA, 1999, p. 42).

Dessa forma, a avaliação utiliza-se de métodos e técnicas da pesquisa social, mas seu objetivo é diferente, pois é uma atividade que se baseia em realizar julgamentos e aferições de uma determinada intervenção, para respaldar tomadas de decisão da política, programa ou projeto, tanto em sua implantação, implementação e resultados (DESLANDES, 1997). Aguilar e Ander-Egg (1994) dizem que avaliação é um tipo de “pesquisa social aplicada”. Já a pesquisa é um processo sistemático de

construção de conhecimento, que tem como meta principal a geração de novos conhecimentos.

A avaliação tem a característica de julgar e atribuir valor à determinada intervenção e projeto (MIOTO; NOGUEIRA, 2007, p. 296). Prates (2010) também contribui dizendo ser uma “atividade sistemática, planejada e dirigida”, onde o propósito é produzir informações que sejam importantes e aptas para “fundamentar juízo sobre o mérito do programa ou atividade, buscando comprovar extensão e grau de resultados”. Nesse sentido, a avaliação auxilia na tomada de decisões sobre o percurso do projeto/programa, a partir de subsídios concretos.

Na América Latina, as avaliações das políticas sociais cresceram nos anos de 1980 e 1990. Nesse período, o Brasil passa pelo período de redemocratização, forte organização dos movimentos sociais pela luta de seus direitos universais, equânimes, e construindo-se uma maior seriedade e criticidade sobre o investimento de dinheiro público e a falta de direcionamento dos programas sociais, que teve como um dos grandes marcos a nova Constituição de 1988 (SILVA, 2001). Porém, também nesse mesmo período são iniciados os mecanismos de reforma do Estado (ou reformas neoliberais), que tem como objetivo a diminuição da interferência do governo, ocasionando a redução de políticas sociais (FARIA, 2005). Ambos os processos permeiam e influenciaram as políticas e estudos de avaliação de políticas sociais no país.

Em relação à educação, os primeiros indícios da implementação de um sistema nacional de avaliação da educação básica ocorreram ainda em 1988, durante o governo Sarney (1985-1990), no qual houve uma aplicação piloto nos estados do Rio Grande do Norte e Paraná, com o objetivo de observar a consistência dos instrumentos utilizados. Porém, por falta de recursos financeiros, não houve prosseguimento. Somente em 1990, quando a Secretaria Nacional de Educação Básica transferiu recursos financeiros necessários, foi possível a realização e criação efetiva do 1º Ciclo do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico, o SAEB (BONAMINO, 2002).

O segundo ciclo do mesmo sistema acima citado ocorreu em 1993, e tanto o primeiro quanto o segundo ciclo foram marcados pela grande participação de

professores, intelectuais, e pesquisadores de universidades. Seu objetivo nas duas primeiras aplicações era expansivo, afirmando a necessidade de embasar de forma sólida as tomadas de decisões da política de educação básica.

Tanto na primeira como na segunda aplicação do SAEB, houve a participação efetiva de professores e profissionais da área de educação, e eles eram designados para a aplicação e correção das provas. Cada estado da federação também detinha um grupo de professores que eram encarregados de formular e organizar as provas. Dessa forma, houve grande interação e participação da comunidade escolar, como de pesquisadores na área, até esse momento no SAEB (BONAMINO; FRANCO, 1999).

Com a intensificação da reforma neoliberal no Brasil, no governo de Fernando Henrique Cardoso, que se iniciou em 1995, a discussão da avaliação ganhou grande centralidade dentro do campo da educação. O discurso da necessidade da avaliação foi destaque nas suas propostas de campanha, como, posteriormente, esteve presente nos discursos oficiais do Ministro da educação do seu governo, Paulo Renato de Souza (BONAMINO, 2002).

As mudanças no processo avaliativo acima citado foram sentidas e absorvidas no 3º ciclo de aplicação do SAEB, que, em 1995, foi alterado, sendo o mesmo gerido “a partir da terceirização de grande parte de suas definições e operações técnicas junto a agências externas” (BONAMINO, 2002, p.101). Assim, a participação de professores e universidade diminuiu, dando lugar a instituições de caráter privado.

A partir de 1995, o SAEB foi estruturado sob o viés do monitoramento da política de educação, gerenciando informações sobre a equidade, qualidade e eficiência (PESTANA, 1998). Dessa forma,

Em contraste com os objetivos dos dois primeiros ciclos e suas ênfases em aspectos processuais, os objetivos dos demais ciclos caracterizam-se pela ênfase em produção de resultados que possam contribuir para a monitoração da situação educacional brasileira e para subsidiar os formuladores de políticas públicas. (BONAMINO, 1999, p. 112).

Desde a criação do SAEB em 1990 até os dias atuais ele passou por algumas reestruturações. Em 2005 foi composto por duas matrizes de referência: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). A ANEB realiza amostragens da rede de ensino em cada unidade da

Federação, tendo como cerne a gestão dos sistemas educacionais, sendo nomeada de SAEB em suas exposições. Já a ANRESC, realiza aplicação de provas padronizadas de português e matemática a cada dois anos, amplamente conhecida como Prova Brasil (BONAMINO, 1999).

No ano de 2019, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) foi incorporada ao Saeb. As siglas ANEB, ANRESC e ANA deixaram de existir, sendo denominados exclusivamente por SAEB. Também agora se propôs avaliar outras disciplinas, como as de ciências humanas e de ciências da natureza.

O Brasil, em 2000, também passou a participar da avaliação do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA<sup>2</sup>), entretanto, sem atender às posições almejadas pelas organizações internacionais desde o início do programa (PISA, 2012). Isto impulsionou ainda mais a necessidade da avaliação, e do alcance de metas estatísticas, que precisavam ser melhoradas diante da competição e comparação internacional (BONAMINO, 2002).

Assim, mediante o discurso da eminente necessidade de melhoria no ensino, no dia 24 de abril de 2007 foi lançado, pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). O plano foi oficializado pelo Decreto nº 6.094, que dispôs sobre o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, mostrando a vinculação com o setor empresarial que vem articulando as políticas educacionais desde a década de 1990.

O PDE previu projetos para todos os níveis e modalidades de ensino, sendo denominado por Saviani (2007, p.1233) como o “grande guarda-chuva” de todos os programas do MEC. No que se refere à educação básica, o ‘plano’ criou 28 diretrizes com o objetivo declarado de melhorar a qualidade (OLIVEIRA, 2014). O PDE teve como seu “carro-chefe” o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB, que tem dois eixos principais: o fluxo escolar e o desempenho na Prova Brasil (OLIVEIRA, 2014, p.413). O índice é o principal instrumento de aferição da qualidade educacional no país, sendo responsável pelas principais medidas tomadas na área, desde a determinação dos currículos mínimos para as escolas, quanto à bonificação salarial de professores e o destino de financiamento do Programa Dinheiro na Escola (PDDE).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é formado pela avaliação do SAEB, a ANRES (Prova Brasil) e pelo fluxo escolar. O índice é atualmente o principal instrumento para medir a qualidade da educação básica, sendo a base primordial para a tomada de decisões na gestão da política educacional.

De acordo com o INEP, a institucionalização do IDEB se deu pela necessidade de criar, em um único indicador, as ponderações e notas obtidas pelos alunos no SAEB e também a taxa de evasão e reprovação via fluxo escolar, julgando que as duas variáveis são as mais importantes para aferir a qualidade da educação.

Com a criação do modelo de avaliação da qualidade da educação via IDEB, foi 'incentivado' que os municípios e estados utilizassem formas de avaliação nos mesmos critérios (prova padronizada e fluxo escolar), e que os índices impactassem na gestão das secretarias de educação (BROOKE; CUNHA, 2011). Com o discurso de ampliar e melhorar os resultados do IDEB, o governo federal vem incentivando que os estados se utilizem de políticas de *high-stake* (forte impacto), que tem se destacado pelas políticas de bonificação salarial ou remuneração variável. Assim, a melhoria ou adicional ao salário dos professores fica condicionado aos resultados da escola no IDEB ou pelo indicador de qualidade educacional próprio de cada estado (LOPES, 2013).

É importante chamar a atenção para o fato de que, a implementação da avaliação em larga escala enquanto política de Estado trouxe impactos não só sobre as políticas de bonificação salarial, mas, sobretudo, no campo do currículo escolar. Sousa (2010), em seu estudo sobre a implementação da avaliação em larga escala no estado de São Paulo, por meio do SARESP – Sistema de Avaliação Escolar do Estado de São Paulo, criado em 1996, identificou a produção de um currículo unificado, que visava atender aos parâmetros de 'qualidade' enunciados na política de avaliação da educação básica implementada pelo estado. De acordo com a mesma autora, a partir de 2007, constatou-se uma estreita aproximação entre as matrizes curriculares do SARESP e o currículo oficial, orientando os materiais didáticos disponibilizados aos professores e alunos. Ressalta-se, portanto, que a política vem promovendo o controle sobre o trabalho docente e a definição do que deve ser

ensinando, com que objetivos e para quem, comprometendo a autonomia pedagógica de professores e gestores.

Ainda no que se refere às políticas de responsabilização, além da utilização do bônus e do controle dos conteúdos curriculares, as políticas de avaliação em larga escala têm contribuído para induzir as parcerias público-privadas no que se refere à elaboração do material didático. Cária e Oliveira (2015) apontou, em seu estudo sobre as políticas de avaliação no sul do estado de Minas Gerais, como o setor empresarial vem se organizando, paralelamente, na produção de apostilas, que se apresentam como a melhor opção para a escola pública obter melhor colocação em relação ao IDEB.

Além de acentuar o processo de privatização já em curso da educação pública, Cária e Oliveira (2015) destacou o enfraquecimento do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que, ainda hoje, distribui gratuitamente, às redes municipais de ensino, material didático cujos recursos são provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC). Trata-se, portanto, de mais uma estratégia de privilegiar o setor empresarial em detrimento da utilização de políticas públicas de direito universal que, apesar da recente ofensiva do neoliberalismo, vem se mantendo atuantes.

De acordo com a mesma autora acima citada, a expansão dos monopólios educacionais que produzem materiais apostilados, voltados exclusivamente para atender aos parâmetros de qualidade definidos pelo Estado brasileiro, se intensificaram após a criação do IDEB, a partir de 2007. Portanto, além de comprometer os recursos da educação pública com o setor empresarial, este modelo avaliativo tem contribuído para a padronização dos currículos escolares, desconsiderando a diversidade escolar vigente no país e, que, em última instância não valoriza aspectos culturais da comunidade escolar envolvida neste processo.

De acordo com Bonamino (2012), a avaliação em larga escala no Brasil pode ser identificada em três gerações, em relação às consequências diferenciadas sobre o currículo escolar e ao tempo que acontecem. A primeira geração de avaliação tem como característica o diagnóstico da qualidade da política de educação, porém sem consequências diretas nas escolas, nos professores e nos alunos. Já a segunda e

terceira geração analisam a qualidade escolar, mas articuladas a políticas de responsabilização que podem ser brandas (*lowstakes*) ou fortes (*high stake*).

Para a autora, as avaliações da primeira geração são realizadas sem que seus resultados sejam divulgados via internet ou outras mídias, assim, sem expor as escolas diretamente. Em relação às da segunda geração, além da divulgação pública dos resultados, elas são vinculadas diretamente às escolas, porém sem estabelecer responsabilidades materiais, somente simbólica. Já as avaliações da terceira geração utilizam do mesmo procedimento das anteriores, mas já trazem responsabilizações fortes, contemplando sanções e recompensas, como prêmios e remuneração, em decorrência dos resultados de professores e alunos nas avaliações.

Bonamino (2012) afirmou que as avaliações de segunda e terceira geração<sup>3</sup>, trazem riscos a política de educação, na medida em que privilegiam somente os resultados, podendo fomentar manipulações e estreitamento de currículo escolar, como já foi anteriormente mencionado, que fica circunscrito às questões propostas na Prova Brasil. Vários autores, tais como Freitas (2007) e Dourado (1999) questionaram o modelo de avaliação da educação básica que vem se delineando no Brasil, via competições e bonificações, afirmando que o modo como se organiza não traz melhorias ao sistema educacional. Pelo contrário, oculta seus problemas, na medida em que além de ser um dado numérico “frio”, prioriza o resultado em detrimento do processo, incentivando a manipulações e falsificações dos resultados.

Freitas (2007) afirma que é de extrema necessidade avaliar, acompanhar e diagnosticar a evolução da política, porém ele defende uma avaliação ampla que introduza os principais atores do processo, como professores, pais e alunos delineando suas especificidades de cada escola e região. Ressalta ainda que os resultados não tragam punições ou bonificações financeiras, pois o procedimento distorce as prioridades de melhoria efetiva da educação para apreensão de resultados a todo custo, trazendo competitividade, em detrimento da compreensão da educação como uma construção coletiva.

Bardanachivili (2000) também defendeu a necessidade de se investir em avaliação, porém em avaliações que priorizem mais os processos do que os resultados, e que os atores envolvidos no movimento entendam e participem

efetivamente do processo avaliativo, que pode tanto somente regular e controlar, como também emancipar.

De acordo com Ribeiro (2002), apesar dos documentos oficiais defenderem a melhoria da qualidade da política de educação via as avaliações, o setor público realiza um mero estabelecimento de rankings entre os “sistemas, as escolas, os professores, os alunos” (RIBEIRO, 2002, p.141), reforçando uma política educacional elitista, excludente e padronizadora. Ele simplifica o processo de educação a “indicadores mensuráveis quantificáveis” (RIBEIRO, 2002, p.141), em detrimento de uma avaliação que realmente demonstre a situação educacional, evidenciando seus processos e peculiaridades.

Sousa (2014) concordou com os autores anteriormente citados, na perspectiva que avaliação que vem ocorrendo no Brasil traz um reducionismo do entendimento do que seria uma política educacional de qualidade. Em consonância com os outros autores, defendeu a importância de uma avaliação bem-feita para a melhoria da qualidade do ensino público no país.

[...] avaliação é, sem dúvida, um caminho promissor em direção a concretização do direito à educação, no entanto, não pode ser reduzida a medida de proficiência dos alunos, nem seus resultados serem interpretados exclusivamente como responsabilidade das escolas e dos alunos e suas famílias (SOUSA, 2014, p.418).

A mesma opinião é compartilhada por pesquisadores como Werle (2010) e Fischer (2010), que também relatam sobre os mesmos limitadores que impedem que as avaliações de política educacional no país realmente contribuam para a melhoria da qualidade educacional, impactando na qualidade de vida dos indivíduos.

## **Considerações finais**

A partir das discussões feitas nesse trabalho, as avaliações em larga escala se transformaram em um dos grandes instrumentos utilizados na política de educação para a (contra) reforma do Estado nos preceitos neoliberais, juntamente com as reformas curriculares e o controle dos livros didáticos. A metodologia utilizada na avaliação da qualidade educacional vem se distanciando da comunidade escolar e das discussões pautadas em princípios democráticos que geraram a Constituição de

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644436288>

1988, colocando a educação atual a serviço do esvaziamento do Estado, responsabilizando e punindo escolas, professores e alunos.

Dentre as outras políticas sociais, a educação básica é a área que conta com o maior sistema nacional de avaliação da qualidade. É uma “mega” estrutura de avaliação que se propõe a medir e contribuir para a melhoria da qualidade educacional. Entretanto, na vigência do neoliberalismo, a mensuração da qualidade educacional vem sendo respaldada pelos parâmetros do mercado. Este modelo vem apresentando continuidades desde a implementação do processo de Reforma do Estado Brasileiro, a partir de 1995, permanecendo durante a gestão do Partido dos Trabalhadores, desde 2002, no qual novos instrumentos de aferir a qualidade da educação básica foram produzidos, no decorrer do chamado social-liberalismo.

No entanto, os autores apresentados aqui discordam dessa maneira de aferição da qualidade educacional, alegando que ela força as escolas a buscarem a todo custo bons resultados nas provas oficiais, que é originário da gestão de empresas privadas. Ao invés de promover a real qualidade, ocorre efeito reverso, pois camufla vários condicionantes importantes dentro do desenvolvimento escolar e promove manipulações dos resultados, haja vista que os resultados geram bonificações e sanções.

As políticas de meritocracia baseadas em pagamento diferenciado pelos resultados acabam por comprometer o necessário desenvolvimento cultural da escola. Focam nos resultados e deixam de lado o esforço aplicado durante o processo, mas que, por algum motivo, não se converteu ainda em resultado. Neste sentido, a meritocracia opõe-se à equidade, pela ênfase estrita nos resultados acabados. Os esforços feitos, mesmo quando não atingem os resultados, são fundamentais, pois eles podem levar, no momento seguinte, a resultados consistentes e mais duradouros. Quando são interrompidos pela ênfase precoce nos resultados fixados pela lógica meritocrática, geram desresponsabilização ou busca de culpados. Esvaziam os próprios esforços aplicados que poderiam, no momento seguinte, produzir os resultados esperados (FREITAS, 2016, p.135).

Freitas (2016), afirma que as políticas de avaliação em larga escala no Brasil não vêm contribuindo para a real melhoria da qualidade da educação no país para a população. A única coisa que está acontecendo é a privatização da educação pública brasileira, como preconiza as políticas neoliberais.

Dessa forma, o bom desenvolvimento econômico que a reforma neoliberal pode trazer ao país impacta somente nos grandes empresários, elites do país, sendo distante da massa da população que vem pagando a “conta” das reformas econômicas e sendo excluída do processo, no momento em que as políticas sociais, como por exemplo a educação, não são oferecidas de maneira efetiva e democratizada. Assim, se apropriando de Peroni (2003), nossas políticas sociais atuais estão sem direitos sociais.

## Referências

AGUILAR, M. J. & ANDER-EGG E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

BARDANACHIVILI, Elaine. Avaliações nacionais ignoram processo de evolução da escola. *Jornal do Brasil*, 17 dez. 2000. **Educação e Trabalho** – empregos, p.3-5.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª edição – São Paulo: Cortez, 2008.

BONAMINO, Alicia Maria Catalano de.; SOUSA, Sandra Záquia. 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.

BONAMINO, Alicia Maria Catalano de. **Tempos de avaliação educacional**: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet. 2002.

BONAMINO, Alicia Maria Catalano de; FRANCO, Crespo. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, n.108, São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Autores Associados, Nov.,p.101-132, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Sociais. In: CFESS;ABEPSS (org). **Serviço Social**: Direitos Sociais e Competências Profissionais. 1ª edição. Brasília: CFESS, 2009, v.1, p.575-592.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de Almeida.; FALEIROS, Matheus. **Avaliação Externa como instrumento da Gestão Educacional nos Estados**. Relatório Final. GAME/FAE/UFMG. Agosto, 2011.

CÁRIA, Neide Pena; OLIVEIRA, Sandra Maria da Silva SALES. Avaliação em larga escala e a gestão da qualidade da educação. **Revista de Ciências Humanas** – Educação, FW, v. 16, n. 26, p. 22-40, Jul. 2015.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644436288>

COMERLATTO, Luciani Paz; CAETANO, Maria Raquel. As parcerias público-privadas na educação brasileira e as decorrências na gestão da educação: o caso Instituto Ayrton Senna (IAS). In: PERONI, Vera (org.) **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013. pp.175-204.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação como direito social. **Dicionário de Políticas Sociais**/ Organizadores: Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antônio Eduardo de Noronha Amabile. Barbacena: EDUEMG, 2012.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Em Daniel Mato (coord.), **Políticas de cidadania y sociedad civil em tiempos de globalización**: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95 – 110, 2004.

DESLANDES, Suely Ferreira. Concepções em pesquisa social: Articulações com o campo da avaliação em serviços de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, nº13, p.103-107, 1997.

DOURADO, Luiz Fernandes. As transformações da sociedade contemporânea, o papel do Banco Mundial e os impactos na educação superior brasileira. In: SILVA, Rinalva Cassiano. (Org.). **Educação para o século XXI**: dilemas e perspectivas. Piracicaba: Editora UNIMEP, 1999.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol.20, nº59, Outubro de 2005.

FARIA, Regina. Avaliação de Programas Sociais: evolução e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999, p.41-49.

FISCHER, Beatriz Terezinha. Daudt. Avaliação da aprendizagem: a obsessão pelo resultado pode obscurecer a importância do processo. In: **Avaliação em larga escala**:foco na escola. Flávia Obino Werle (org). São Leopoldo: Oikos; Brasília: Liber Livro, 2010.

FREITAS, Luiz Carlos. de. Eliminação Adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação Sociedade**, Campinas, vol.28, n.100 – Especial, p.965-987, out.2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa. **Em Aberto**, Brasília, n.96, p.127-137, maio/ago, 2016.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: histórias e implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. Edições Loyola, Inglaterra, 2005.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644436288>

LOPES, Karina Carrasqueira. **A política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro**. 2013. 110 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós Graduação em Educação, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Sistematização, Planejamento e Avaliação das ações dos assistentes sociais no campo da saúde. In: MOTA, Ana Elizabete et al. **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo: Cortez, 2007.

OLIVEIRA, Adailda Gomes de. Políticas educacionais e a qualidade da educação nos municípios fluminenses: alguns recortes. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.22, n.83, p.411-442, abr./jun.2014.

PARENTE, J. M. Gerencialismo e Performatividade na Gestão da Educação: repercussões no trabalho do diretor escolar. In: **Política, Gestão e Financiamento da Educação**/ Juliano Mota Parente, Cláudia da Mota Darós Parente. São Cristóvão: Editora UFS, 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal et al. Estado e Terceiro Setor: As novas regulações entre o público e o privado na gestão da Educação Básica Brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política Educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Thereza. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: PERONI, Vera; ADRIÃO, Thereza (orgs). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2004. Pp137-153.

PESTANA, Maria Inês. O Sistema de avaliação brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.79, n.191, p.65-73. Jan-abr.,1998.

PISA. **Média dos países em cada área**. Disponível em: Acesso em: 20 de nov. 2014.

PISA. Programme for International Student Assessment Results From Pisa. **Brazil – Country Note – Results from Pisa, 2012**. Disponível em: Acesso em: 20 nov. 2014

PRATES, Jane Cruz. As pesquisas avaliativas de enfoque misto e a construção de indicadores para avaliação de políticas e programas sociais. **XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, Rio de Janeiro, 2010. Anais... Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010.

RIBEIRO, Benvinda Barros Dourado. A Função Social da Avaliação Escolar e as Políticas de Avaliação da Educação Básica no Brasil nos anos 90: breves considerações. **Inter-Ação: Revista da Faculdade de Educação**. UFG, Jul./dez., 2002.

ISSN: 1984-6444 | <http://dx.doi.org/10.5902/1984644436288>

SANTOS, Jean Mac Cole Tavares. Exame Nacional do Ensino Médio: entre a regulação da qualidade do Ensino Médio e o vestibular. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n.40, p.195-205, abr./jun.2011. Editora UFPR.

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v-28, n.100 – Especial p. 1231-1255, out. 2007.

SILVA, Ilse Gomes. A Reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processo e contradições. **IV Congresso Português de Sociologia**, 2000, Coimbra. Cadernos de resumo, 2000. v.1.p.1-13.

SILVA, Maria Ozanira Silva e (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

SOLANO, Cleonice Halfeld. As políticas educacionais gerencialistas e o PDE-Escola. In: RODRIGUES, Rubens Luiz (org.) **Educação Escolar no século XXI**. Juiz de Fora, MG: Editora UFJF, 2013 pp.79-97.

SOUSA, Sandra Zákia; Arcas, Paulo Henrique. Implicações da avaliação em larga escala no currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. **Educação: Teoria e Prática** - v. 20, n.35, jul.-dez.-2010, p. 181-199.

SOUSA, Sandra Zákia. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v.19, n.2, p.407-420, jul. 2014.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. Livia de Tommasi, Mirian Jorge Warde, Sérgio Haddad. (org.) Cortez, 6ªed. 280p., 2007.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Sistema de avaliação da educação básica no Brasil: abordagem por níveis de segmentação. In: **Avaliação em larga escala: foco na escola**. Flávia Obino Werle (org). São Leopoldo: Oikos; Brasília: Liber Livro, 2010.

## Correspondência

**Késia Silva Tosta** — Universidade Federal de Ouro Preto, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas — Rua do Catete, 166, Mariana, Minas Gerais, 35420-000.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

## Notas

---

<sup>1</sup> Também conhecidas como políticas de Estado de Bem Estar Social ou Welfare State que ocorreu nos países centrais após a 2ª Guerra Mundial. Essas políticas keynesianas (nome denominado por causa de seu maior teórico e defensor: Keynes) tinham o Estado como o responsável por controlar ciclos econômicos combinando políticas fiscais e monetárias. As políticas eram direcionadas para o investimento público, garantiam o pleno emprego e a complementação dos salários dos trabalhadores através da seguridade social, assistência médica, educação e habitação (HARVEY, 2005).

<sup>2</sup> O Programme for international Student Assessment (PISA) é um programa internacional de avaliação dos estudantes, aplicada a estudantes na faixa etária de 15 anos. É coordenado e desenvolvido pela Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas em cada país há também uma coordenação nacional. No caso do Brasil é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Fonte: <http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>.

<sup>3</sup> Que se enquadram aos moldes do gerencialismo na gestão educacional, que é atribuição de gestão empresarial sobre as ações públicas (PARENTE, 2012).