

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS – UFPEL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



PROJETO PRINCIPAL DE EDUCAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE E
PROJETO REGIONAL PARA EDUCAÇÃO: REPERCUSSÕES NA POLÍTICA
DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO BRASIL

SUELI RIBEIRO COMAR

PELOTAS, 2016

SUELI RIBEIRO COMAR

PROJETO PRINCIPAL DE EDUCAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE E
PROJETO REGIONAL PARA EDUCAÇÃO: REPERCUSSÕES NA POLÍTICA
DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Maria Cecília Lorea Leite
Coorientador: Prof. Dr. Jarbas Santos Vieira

Pelotas, 2016

Sueli Ribeiro Comar

Título: Projeto Principal de Educação da América Latina e Caribe e Projeto Regional para Educação: Repercussões na Política de Avaliação em Larga Escala no Brasil.

Tese apresentada como requisito parcial, para obtenção do grau de Doutor em Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 12/09/2016

Banca examinadora:

Profa. Dr^a. Maria Cecília Lorea Leite (Orientadora)
Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

Prof. Dr. Jarbas Santos Vieira (Coorientador)
Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

Prof. Dr. Álvaro Moreira Hypolito
Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

Profa. Dr^a Maria de Fátima Cossio
Universidade Federal de Pelotas (UFPel)

Profa. Dr^a. Sonia Maria dos Santos Marques
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).

Prof. Dr^a Flavia Obino Correa Werle
Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

Dedicatória

Ao Luiz Carlos, grande amor da minha vida,

*Vem comigo meu amado amigo
Sou teu barco neste mar de amor
Sou a vela que te leva longe
Da tristeza, eu sei, eu vou!
E onde estiver estou...
(Nana e Dorval Caymmi)*

Ao Adair de Souza Ribeiro, porque eu o escolheria eternamente para ser meu *Paim*.

*Afagar a terra
Conhecer os desejos da terra
Cio da terra, a propícia estação
E fecundar o chão...
(Milton Nascimento e Chico Buarque)*

A minha mãe Diva, porque é força, bondade e colo, sempre.

*Ando devagar porque já tive pressa
E levo esse sorriso porque já chorei demais. (Renato Teixeira)*

Ao Lucas, meu filho amado, porque tem o olhar mais lindo que eu já pude contemplar.

*Guerreiros são pessoas
Tão fortes, tão frágeis
Guerreiros são meninos
No fundo do peito...(Fagner)*

A Alice, minha filha, porque é intensamente poesia, ciência, resiliência, amor que eu não sei explicar.

*Para ser grande, sê inteiro: nada
Teu exagera ou exclui.
Sê todo em cada coisa. Põe quanto és
No mínimo que fazes.
Assim em cada lago a lua toda brilha, porque alta vive.
(Ricardo Reis
/Heterónimo de Fernando Pessoa)*

Agradecimentos

À Professora Orientadora Maria Cecília Lorea Leite, porque me fez acreditar que orientação ainda pode ser contemplada de respeito às diferentes teorias, ao tempo das aprendizagens, num processo onde intelectualidade e delicadeza se convergem.

Ao Professor Jarbas Santos Vieira, porque reúne o que mais admiro no ser humano: determinação, intelectualidade, criticidade e, uma sensibilidade imensa para ver o mundo e as pessoas.

À Professora Sonia Maria dos Santos Marques, que me cativou desde o primeiro encontro. Indicou os caminhos e o formato dessa pesquisa, sempre com muita sabedoria e leveza.

Ao Professor Álvaro Moreira Hypolito, porque me fez uma admiradora das suas produções científicas, me permitindo subsidiar das mesmas.

À Professora Maria de Fátima Cossio por contribuir com o debate teórico sobre políticas, sendo presença norteadora desde a qualificação.

À Professora Flávia Obino Correa Werle da qual eu sempre fui uma admiradora enquanto leitora das suas produções. Agora, presenteia-me com sua presença sendo parte dessa Banca.

Com especial carinho, agradeço a Professora María Francisca Elgueta e seu esposo, Professor Eric Eduardo Palma González pela forma respeitosa e amável com a qual me receberam em vossa casa no Chile. Sou muito grata a esta família querida.

Agradeço a Suely Martins, que na sua delicadeza me contempla com a palavra sempre tão certa. É síntese, presença e amizade.

À Franciele Soares dos Santos, por compartilhar os sentimentos e a expectativa de que “no meio das pedras, há sempre um caminho”. Que bonito ver seu percurso, dentro da UNIOESTE. O tempo está a seu favor, brilhe nessa caminhada da pesquisa.

À Roseli Rech Pilonetto pela sua dedicação, essencial na consolidação desse Doutorado.

À Alexandra, amiga delicada, a qual me permite compartilhar a vida pessoal.

À amiga Janaína Damasco Umbelino por ser uma pessoa extremamente verdadeira e responsável.

A amiga Edna de Souza Silva, prova de que a distância não é capaz de findar um sentimento. Obrigada por me lembrar de que precisamos ter fé e coragem para estar nessa existência.

A Marinez da Silva Mazzochin(nossa Mari), porque é um ser humano cheio de amor, força, delicadeza e uma responsabilidade inigualável.

Ao meu irmão Ideraldo e cunhada Janda, amores e presentes de Deus na nossa vida. Gratidão eterna.

Ao Ney, amado irmão, por reinventar a sua vida.

Ao grupo do DINTER: Alexandra, Celio, Daniela, Franciele, Gilmar, Luiz Cezar, Roseli, pela aprendizagem da partilha, do reconhecimento dos nossos limites, expectativas e bonitezas de cada um.

Aos Docentes e Discentes do Curso de Pedagogia-campus de Francisco Beltrão pelo apoio e incentivo.

Aos professores que compartilharam comigo o tempo de docência no Ensino Fundamental (1993 a 2009), especialmente à Escola Municipal João Bueno de Godoy, canteiro das primeiras experiências e aprendizado sobre a realidade e encantamento da vida de Professora.

Agradecimento especial a Marco César Araújo Pereira/ Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB/BRASÍLIA) porque sabia da minha pesquisa crítica em relação a alguns elementos da avaliação em larga escala, mesmo assim, se permitiu contribuir com informações importantes. Reconheço seu compromisso com as questões da educação em Brasília. Da mesma forma, agradeço a Moritz Bilagher(Diretor da UNESCO /Escritório Chile), que me recebeu com extremo respeito e profissionalismo.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Fundação Araucária pelo apoio financeiro, fundamental para a efetivação dessa pesquisa.

COMAR, Sueli Ribeiro. **Projeto Principal de Educação da América Latina e Caribe e Projeto Regional para Educação**: repercussões na política de avaliação em larga escala no Brasil. 2016.186 f. Tese. Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

Resumo

O objetivo dessa Tese é analisar o impacto das diretrizes do Projeto Principal e Regional para a Educação da América Latina e Caribe, sobre as políticas para a avaliação em larga escala estruturadas no Brasil. A hipótese é que a avaliação em Larga Escala no país converge com as orientações do Projeto Principal e Projeto Regional para a Educação na América Latina. A metodologia pautou-se no estudo documental e bibliográfico sobre a conjuntura da política macro internacional e sua repercussão na política nacional. Como critério de análise tem-se a abordagem fundamentada no ciclo de políticas que avalia os diferentes contextos nos quais uma política tramita, desde a sua elaboração no contexto de influência, até o contexto dos resultados, processo que não ocorre de forma linear. Quatro pontos norteadores organizam esta pesquisa. O primeiro trata sobre a mundialização do capital e as implicações para as reformas da América Latina. Discute-se o Consenso de Washington e as influências nas reformas, o anúncio da educação como condição de desenvolvimento da Região e as categorias qualidade, equidade, accountability, gerencialismo e performatividade como aliadas do Estado regulador em tempos neoliberais. O segundo capítulo é a historicização sobre o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (1984-2001) e Projeto Regional para Educação (2001 a 2017). Embora ele se desenvolva em duas fases, constitui-se de um único projeto quanto às metas e orientações aos países membros. No terceiro capítulo é apresentado o Laboratório Latino Americano de Avaliação da Educação e sua função mediadora entre os resultados das avaliações realizadas no Brasil e a elaboração de políticas e estratégias com o intuito de superar a baixa qualidade da educação. Destacam-se as atividades desenvolvidas pelo Laboratório desde a sua criação, quais sejam: Primeiro Estudo Regional Comparativo Explicativo (PERCE/1997); Segundo Estudo Regional Comparativo Explicativo (SERCE/2007); Terceiro

Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE/2014). O último capítulo expõe e analisa a consolidação do sistema avaliativo no Brasil. Inicialmente um breve histórico sobre o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira-INEP pela sua importância nas avaliações nacionais; considerações sobre a centralidade das atividades do INEP, na década de 1990; o Sistema avaliativo brasileiro nos anos de 1990 e sua legislação; as avaliações exames e testes estruturados no Brasil em consonância com a vigência do Projeto Principal e Regional de Educação, e por fim, consideração sobre qual meta e qual matriz formativa se consolida com a avaliação em larga escala, a partir das condições dadas a educação na atualidade. Os resultados sinalizam que a solidificação do sistema avaliativo em larga escala no Brasil converge com a lógica das diretrizes internacionais nos aspectos conceituais e metodológicos, materializados nos modelos de questionários, seleção de séries avaliadas, número de alunos, escolha das escolas participantes, avaliação focalizada nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, divulgação e comparação dos dados.

Palavras-Chave: Política de avaliação em larga escala; Estado regulador; Qualidade em educação.

COMAR, Sueli Ribeiro. **Projet Principal d'Education em Amérique Latine et dans les Caraïbes et Projet Régional pour l'Education: repercussions dans la politique d'évaluation à grande échelle au Brésil.** 2016,186 f. Thèse. Programme de post-licence en Education, Université Fédérale de Pelotas, Pelotas, 2016.

Resumé

L'objectif de cette thèse est d'analyser l'impact des directives du Projet Principal et Régional pour l'Education en Amérique Latine et dans les Caraïbes, sur les politiques d'évaluation à grande échelle, structurées au Brésil. L'hypothèse est que l'évaluation à grande échelle dans notre pays converge avec les orientations du Projet Principal et du Projet Régional pour l'Education en Amérique Latine. La méthodologie se fonde sur l'étude documentaire et bibliographique au sujet de la conjoncture de la politique macro-internationale de sa répercussion sur la politique nationale. Comme critère d'analyse, on abordera le cycle des politiques qui évaluent les différents contextes dans lesquels évolue une politique, depuis son élaboration dans le contexte d'influence jusqu'au contexte des résultats, processus qui ne se produit pas de façon linéaire. L'analyse présentée s'organise en quatre chapitres. Le premier traite de la mondialisation du capital et de ses implications pour les réformes en Amérique Latine. Il traite du consensus de Washington et de ses influences sur les réformes et sur l'indication de l'éducation comme condition du développement de la Région et sur les catégories: qualité, équité, accountability, gestion managériale et performance comme alliées de l'état régulateur en période néolibérale. Le deuxième chapitre porte sur l'historicité du Projet Principal d'Education pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (1984-2001) et sur le projet Régional pour l'éducation (2001-2017). Bien que développé en deux phases, celui-ci se compose d'un seul projet quant aux mesures et orientations pour les pays membres. Dans le troisième chapitre, on présente le Laboratoire Latino-américain d'Evaluation de l'Education et son rôle médiateur entre les résultats des évaluations réalisées au Brésil et l'élaboration de politiques et de stratégies en vue de surmonter la faible qualité de l'éducation. On y met en évidence les activités développées par le Laboratoire

depuis sa création, quelles qu'elles soient: Première Etude Régionale Comparative et Explicative (PERCE/1997); Deuxième Etude Régionale Comparative et Explicative (SERCE/2007); troisième Etude Régionale Comparative et Explicative (TERCE/2014). Le dernier chapitre expose et analyse la consolidation du système d'évaluation au Brésil. D'abord, un bref historique sur l'Institut National d'Etudes Pédagogiques Anísio Teixeira – INEP pour son importance dans les évaluations nationales; des considérations sur la centralité des activités de l'INEP, dans la décennie de 1990; le système brésilien d'évaluation dans les années 1990 et sa législation; les évaluations – examens et les tests structurés au Brésil en harmonie avec la durée de mise en vigueur du Projet Principal et Régional d'Education, et enfin des considérations sur quel objectif et quelle matrice formative, elle se consolide avec l'évaluation à grande échelle, à partir des conditions données à l'éducation actuellement - les résultats indiquent que la consolidation du système d'évaluation à grande échelle au Brésil converge avec la logique des directives internationales dans les aspects conceptuels et méthodologiques matérialisés dans les modèles de questionnaires, dans la sélection de séries évaluées, dans le nombre d'élèves, dans le choix des écoles participantes et dans l'évaluation focalisée dans les domaines de la Langue Portugaise et des Mathématiques e dans la divulgation et la comparaison des données.

Mots-clés: Évaluation à Grande Échelle; Etat Régulateur; Qualité em Éducation.

Lista de Figuras

Figura 1	Avaliações que compõe o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).....	140
----------	---	-----

Lista de Quadros

Quadro 1	Orientações do Projeto Principal - década de 1980.....	68
Quadro 2	Orientações do Projeto Principal - década de 1990.....	73
Quadro 3	Orientações do Projeto Regional (Prelac) - década de 2000.....	85
Quadro 4	Fontes financiadoras do Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação.....	95
Quadro 5	Questionários da UNESCO para avaliações da América Latina.....	100
Quadro 6	Categorias ou marco de referência utilizado pela UNESCO, nas avaliações da Região.....	105
Quadro 7	Série, áreas e países participantes dos estudos do Laboratório Latino Americano de Avaliação da Qualidade da Educação.....	110
Quadro 8	Exames nacionais e a proximidade temporal e conceitual com os eventos do Projeto Principal e Regional de Educação.....	132
Quadro 9	Composição dos questionários utilizados pelo Saeb.....	137
Quadro 10	Semelhanças entre as orientações do Projeto Principal e Projeto Regional de Educação e as Avaliações do Saeb.....	140
Quadro 11	Especificidades do Questionário de Contexto/Saeb.....	147

Quadro 12	Metas do Ideb para a Qualidade da Educação.....	156
Quadro 13	Concepção formativa de Avaliação.....	160

Lista de Abreviaturas e Siglas

ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o desenvolvimento
ENCCJA	Exame Nacional de Certificação de Competência de Jovens e Adultos
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LLECE	Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento

ONU	Organizações das Nações Unidas
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
OREALC	Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
PERCE	Primeiro Estudo Regional Comparativo Explicativo
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes/Programme for International Student Assessment
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Decenal de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPE	Projeto Principal de Educação
PRELAC	Projeto Regional de Educação da América Latina e Caribe
PREAL	Programa Para a Reforma Educacional na América Latina e Caribe
PROMEDLAC	Projeto Principal de Educação da América Latina e Caribe
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema de Avaliação do Ensino Público
SERCE	Segundo Estudo Regional Comparativo Explicativo
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TERCE	Terceiro Estudo Regional Comparativo Explicativo
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Sumário

Introdução.....	19
1 A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL E AS REFORMAS NA AMÉRICA LATINA.....	30
1.1 Sobre a globalização.....	31
1.2 A reforma do Estado sob a égide neoliberal.....	34
1.3 O Consenso de Washington e as políticas reformistas para a América Latina.....	38
1.4 Educação e desenvolvimento latino-americano: qualidade e equidade em educação.....	44
1.5 Accountability, gerencialismo e performatividade no Estado regulador.....	51
2 O PROJETO PRINCIPAL PARA EDUCAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE NA SUA PRIMEIRA FASE (1984-2001) E PROJETO REGIONAL DE EDUCAÇÃO, SEGUNDA FASE (2002-2017): DIRETRIZES PARA A AVALIAÇÃO.....	61
2.1 Orientações políticas do Projeto Principal de Educação no contexto da década de 1980.....	67
2.2 Orientações políticas do Projeto Principal de Educação: especificidades da década de 1990.....	73
2.3 Projeto Regional de Educação da América Latina e Caribe: a reconfiguração da avaliação em larga escala (2002 - 2017).....	84
2.4 Avaliação em larga escala na década de 2000.....	85
3 O LABORATÓRIO LATINO-AMERICANO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.....	91

3.1 Primeiro Estudo Regional Comparativo Explicativo (PERCE) -1997.....	98
3.2 Segundo Estudo Regional Comparativo Explicativo (SERCE) -2007.....	103
3.3 Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE)-2014.....	109
4 PROJETO PRINCIPAL E REGIONAL: A MATERIALIZAÇÃO DE UM NOVO CONSENSO PARA A AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO BRASIL.....	115
4.1 O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira-INEP.....	116
4.2 O Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais na década de 1990: ênfase na pesquisa ou na avaliação da qualidade em educação?.....	122
4.3 O Sistema avaliativo Brasileiro e sua legislação.....	125
4.4 Exames e avaliações em larga escala no Brasil.....	131
4.5 Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb: estrutura e metodologia.....	135
4.6 Sistemas de Avaliação da Educação Básica-Saeb: qual meta? qual matriz formativa?.....	155
5 Considerações finais.....	164
Referências.....	171

Introdução

O objetivo dessa tese é analisar o impacto das diretrizes do Projeto Principal e Regional para a Educação da América Latina e Caribe, sobre as políticas para a avaliação em larga escala estruturadas no Brasil. Na mesma perspectiva, a tese se pauta na afirmação de que as avaliações estandardizadas no Brasil expressam as diretrizes do Projeto Principal e Projeto Regional para a Educação na América Latina e Caribe tanto nos aspectos conceituais como metodológicos.

Partindo desse objetivo, julgamos pertinente contextualizar o leitor sobre a dinâmica do objeto de pesquisa dessa tese. Isso se justifica, porque numa primeira leitura temos a impressão de dois projetos distintos. No entanto, o estudo dos documentos da UNESCO comprovam que se constitui de um mesmo projeto organizado em duas fases, sendo a primeira denominada de Projeto Principal para Educação da América Latina e Caribe (1984-2001) e a segunda fase ou a continuidade dos trabalhos realizados pela UNESCO, agora com a nomenclatura de Projeto Regional de Educação (2002-2017).

A contextualização desse amplo projeto tem suas matizes firmadas partir da década de 1970, momento no qual as economias centrais retomam a teoria neoliberal. Esse processo é favorecido pelo posicionamento do Banco Mundial na condução ideológica e gerenciamento de políticas que se consolidam por meio de orientações, metas, programas, reformas econômicas, setoriais e legais, direcionadas especialmente para a América Latina.

Essas orientações dadas aos países em desenvolvimento emergem, principalmente, das metas expostas no Consenso de Washington¹. Este evento se constitui em um conjunto de propostas de políticas e reformas com caráter receituário, estruturadas internacionalmente para amparar a América Latina de certa ineficiência econômica, política e gerencial. Outro ponto relevante é que o

¹ A denominação Consenso de Washington foi assim descrita em 1990, pelo economista norte-americano John Williamson. A magnitude conceitual desse evento pode ser atribuída ao fato de concentrar interesses do governo, do Banco Mundial e de agências como o Fundo Monetário Internacional. Não se tratou especificamente de ideias inéditas sobre a economia, mas reforçar os planos de desenvolvimento no sentido de superar a crise econômica dos países em desenvolvimento, em especial a América Latina (FIORI, 2001. p. 84).

Consenso de Washington coloca em questão as ideias Keynesianas², as quais expressam um modelo de desenvolvimento econômico ajustado pela planificação conservadora (FIORI, 2001. p. 83). No âmbito social e econômico se configura no Welfare State (Estado de Bem-Estar Social), ou a intensa interferência do Estado nos mais diversos setores.

Na contramão da política Keynesiana, as propostas para a América Latina legitimam certa governabilidade e ingovernabilidade, necessárias para a efetivação das reformas pretendidas. Isso significa que para os organismos internacionais, seria necessária a definição do papel do Estado que, embora devesse ser eficiente na regulação, se apresentaria de modo reservado na sua atuação no campo das políticas setoriais.

Nesta perspectiva, as diretrizes e metas para os países latino-americanos são subsidiadas pelo princípio de que o desenvolvimento, crescimento e modernização se consolidam pela abertura da cooperação internacional, o que traz para a pauta das reformas a nova gerência administrativa. Este processo modifica os diversos setores da sociedade, sobretudo, o campo educacional, que no contexto neoliberal, é reformulado no sentido de promover melhoria da qualidade da educação, acesso à escolarização e a eficiência dos seus resultados.

Diante desse contexto, é estruturado na década de 1980, o Projeto Principal para América Latina e Caribe (PPP) objeto central desta pesquisa. O objetivo é analisar a repercussão e os impactos das diretrizes para a avaliação em larga escala no Brasil, tendo como referência os documentos resultantes das conferências do PPE nas suas respectivas fases de vigência denominadas de Projeto Principal de Educação e Projeto Regional de Educação para a Educação na América Latina e Caribe.

O Projeto Principal de Educação se apresentou em um formato inicial entre os anos de 1981 e 2001. Ao final desse período, foi solicitado à

² O modelo “keynesiano” foi elaborado pelo economista inglês John Maynard Keynes e o argumento principal da sua teoria se pautava na defesa da intervenção do Estado na economia.

Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO³) a continuidade das metas para melhorar a qualidade da educação.

Em 2001, na última conferência do Projeto Principal e dos acordos entre o Banco Mundial e a UNESCO, ficou estabelecida a continuidade dos trabalhos por meio do Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe, agora com a nomenclatura (Prelac) e com vigência para o período 2002-2017.

Quanto ao gerenciamento do Projeto Principal de Educação, na sua primeira fase, contou com a coordenação da Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (Orealc) ligada à UNESCO, Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Os acordos econômicos e políticos que se estabeleciam entre as agências internacionais e os países em desenvolvimento levaram a constatação das precárias condições referentes à baixa escolaridade, evasão escolar, analfabetismo infantil e adulto, bem como a ineficácia administrativa e centralidade do campo educativo, o qual deveria ser modernizado por meio de uma nova forma de gestão. Esse contexto justificou a estruturação do Projeto Principal no sentido de intervir, sobremaneira, na melhoria das condições apresentadas

A semente do PPE foi plantada em 1979, numa reunião que ficou conhecida como Conferência Regional de Ministros da Educação e Ministros Encarregados do Planejamento Econômico das Américas políticas para enfrentamento das dificuldades educacionais identificadas após avaliação da educação da região na década de 1970 (NOMA, 2008, p. 05).

Casassus (2001) mostra que a primeira reunião para estruturar o Projeto Principal para Educação aconteceu no México, em 1979, mas sua aprovação somente se efetivou com a Conferência do Equador no ano de 1981, ocasião em que foi definido um planejamento para ser desenvolvido durante vinte anos (1981-2001). Após os trâmites legais, foram realizadas reuniões e conferências do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal da Educação na América Latina e Caribe (Promedlac), para avaliação

³ Em inglês: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

e replanejamento de novas metas para o desenvolvimento dos países envolvidos na proposta. As Conferências do Comitê ocorreram no México (1984), Bogotá (1987), Guatemala (1989), Equador (1991), Chile (1993), Jamaica (1996) e Bolívia (2001).

A grandiosidade do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe foi medida não somente pela abrangência temporal, se considerarmos que sua vigência se inicia em 1984 com previsão de encerramento para 2017. Mais do que isso, o PPE torna-se ao longo dos anos, uma significativa diretriz normativa, metodológica e consensual para a avaliação em larga escala dos países em desenvolvimento, especialmente para o Brasil após a década de 1990.

Quando do projeto que serviu de base para esta tese, apontávamos como problemática de pesquisa questionamentos sobre: os impactos das diretrizes do Projeto Principal para a política de avaliação em larga escala no Brasil; a matriz formativa sobre educação e conhecimento vinculados as avaliações estandardizadas; orientações que revelam a configuração do Estado regulador em educação; as orientações dos documentos resultantes das conferências do Projeto Principal e Projeto Regional para Educação e a forma como são (foram) lidos e reinterpretados pelo governo brasileiro nas últimas décadas, ocasionando mudanças significativas para as políticas de avaliação no país.

Tais questionamentos tinham como hipóteses (i) a afirmação de que há uma convergência entre as orientações do Projeto Principal e Regional de Educação da América Latina e Caribe e os instrumentos de avaliação em larga escala elaborados no Brasil; (ii) de que as avaliações em larga escala revelam a configuração do Estado regulador em educação; (iii) de que o grande número de testes para medir a qualidade da educação está ligado à perspectiva que os resultados possam cooperar para o avanço desse setor; (iiii) que os governos não tomam os resultados das avaliações em larga escala como meio de intervenção nas disparidades educacionais, mas seu desdobramento atende a lógica da responsabilização local pelo desempenho alcançado.

Frente às hipóteses, justificamos a importância dessa tese pelo considerável impacto das orientações externas sobre o sistema de avaliação brasileiro. Processo que desencadeia políticas voltadas restritamente à coleta de dados, com formato meramente quantitativo e comparativo.

Como metodologia de pesquisa que originou a investigação, temos o estudo bibliográfico e documental resultantes das atividades do Projeto Principal e Regional de Educação para a América Latina e Caribe, sobre a avaliação da educação brasileira.

Adotamos como instrumento de análise, além da leitura conjuntural referente às políticas avaliativas, a reflexão pautada na abordagem do ciclo de políticas, formulada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e por seus colaboradores (BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A.1992).

A escolha do ciclo de políticas se justifica porque acreditamos que ela complementa a perspectiva histórica, que também não se pauta na imutabilidade das políticas. Mais relevante ainda é que a centralidade do ciclo de políticas não está na descrição e explicação, mas no modo como elas são feitas, pensadas em um todo social, em diferentes contextos nos quais se expressam relações de poder e disputas. Este conjunto de elementos indica que não há uma linearidade de percurso porque políticas não são implementadas diretamente em direção à prática.

O processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; é uma alternância entre modalidades. A modalidade primária é textual, pois as políticas são escritas, enquanto que a prática é ação, inclui o fazer coisas. Assim, a pessoa que põe em prática as políticas tem que converter/ transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer. E o que isto envolve é um processo de *atuação*, a efetivação da política na prática e através da prática. É quase como uma peça teatral. Temos as palavras do texto da peça, mas a realidade da peça apenas toma vida quando alguém as representa (MAINARDES, 2009, p. 305).

Atentamos para o fato de que no ciclo de políticas há autores e atores se correlacionando. Não é algo posto de forma impositiva, mas a prática das políticas implica a resolução de problemas decorrentes das propostas elaboradas no nível macro, valores sociais, pessoais e materiais.

A prática de políticas se compõe muito mais do que a soma de propostas externas, mas investida de valores locais envolve resistência, coerção com expectativas e requisitos contraditórios, acordos e ajustes secundários (MAINARDES, 2009, p.305). Estes acordos não aparecem prescritos no documento inicial de política, simplesmente porque não há previsão exata do resultado que uma proposta vai alcançar na sua execução, por conta das especificidades de cada região na qual as propostas são lançadas.

Isso significa que os sujeitos que estão atuando nos governos locais, nas secretarias de educação e escolas, se colocam nos textos de políticas, os interpretam e em muitos casos, fazem adequações que são correspondentes as suas vivências e as condições materiais das quais dispõe para que uma política realize um percurso, mesmo que este resultado não seja linearmente previsível.

Outro elemento importante da abordagem do ciclo de políticas é o seu caráter crítico no sentido de não apenas observar de longe uma política, mas os contextos onde são formadas e experimentadas, processo que sugere o compromisso com a inclusão e justiça social. É esta criticidade que permite apontar as contribuições, positivas ou negativas de uma política e seus feitos na sociedade de modo geral.

Com o intuito de estruturar um instrumento de análise sobre o percurso das políticas Ball indicou, primeiramente, três contextos principais: o da influência, da produção de texto e o da prática. Em seguida, os ciclos foram expandidos para mais dois contextos, o de efeitos e o da estratégia política.

Na sequência, indicamos as especificidades de cada contexto, com o intuito de correlacionar os aspectos macro e micro desse processo e as arenas de disputas dos mesmos.

O primeiro momento da elaboração da política é o contexto de influência em que as políticas são concebidas e os discursos são consolidados. A disputa pela imposição de ideias hegemônicas é travada. Neste terreno, os conceitos são homogeneizados, o que favorece a intervenção e influência.

A primeira descrita como arena pública de ação, particularmente os meios de comunicação social, e a segunda descrita como arena pública mais formal, com grupos representativos de diversos seguimentos sociais, partidos políticos, comissões, redes políticas e sociais internacionais. Como exemplos mais amplos de empreendedores estão a UNESCO, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Banco Mundial entre outras agências regulatórias.

Em seguida, o ciclo de políticas contempla o contexto da produção de texto, que significa a realização dos textos políticos. Mainardes (2006, p.52), analisa que a diferença entre o contexto de influência e o contexto da produção de texto está no fato de que, no primeiro, ocorre a legitimação dos interesses ideológicos os quais não são tão explícitos, enquanto o segundo está ligado a uma linguagem de interesse do público mais geral.

Há também uma arena de disputa representada por textos legais, oficiais e políticos, pronunciamentos, vídeos, panfletos e revistas. Os grupos de interesse são políticos que desejam controlar a representação política. Segundo Mainardes (2006, p.53) uma política pode ser contextualizada enquanto texto e enquanto discurso, pois os consensos são escritos, legitimados e incorporados. Na forma de texto a política não se configura de modo linear, pois, os textos são lidos e reinterpretados levando em conta os interesses e formação de cada leitor. No que compete à política enquanto discurso esta se refere a conjuntura dominante da sociedade que sempre visa uma hegemonia de ideias, valores e atitudes. Há uma coerção naturalizada de formação dos sujeitos para pensar e agir em consonância com os interesses do todo social.

Na sequência, o contexto da prática “é onde a política está sujeita a interpretação e recriação” (MAINARDES, 2006, p. 53). Não se constitui em imposição neutra, uma vez que, dentro dessa arena, estão as escolas e os profissionais que não são recebedores ingênuos das propostas, mas trazem vivências, histórias, experiências e valores.

São as instituições que tomam os textos das políticas e os recriam podendo ou não provocar mudanças significativas. “Os textos das políticas

terão (*nas instituições*) uma pluralidade de leituras em razão da pluralidade de leitores” (MAINARDES, 2006, p. 53). Os profissionais envolvidos com os espaços escolares e não escolares exercem um papel ativo no processo de interpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam tem implicações para o processo de implantação das políticas.

É no contexto da prática que os textos das políticas podem apresentar limites, pois a sua legitimação e resultados está nas mãos dos leitores, que, dependendo das condições poderá apresentar resultados a curto e em longo prazo, ou não cumprir as metas esperadas. Isso vai depender da interpretação de cada localidade e do governante.

Quanto ao contexto de efeitos, apresenta esta denominação porque ao contrário da perspectiva linear de política pautada nos resultados, ele traz a categoria efeito como decorrência. Isso representa a ideia de continuidade, das consequências de uma política, que não termina de imediato. Tais efeitos podem ser de primeira e segunda ordem:

Os efeitos de primeira ordem referem-se a mudanças na prática ou na estrutura e são evidentes em lugares específicos ou no sistema como um todo. Os efeitos de segunda ordem referem-se ao impacto dessas mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social (MAINARDES, 2006, p. 55).

O último contexto analisado é o da estratégia política. É nesse momento que se torna possível identificar atividades sociais e políticas necessárias para lidar com as desigualdades das políticas que foram reinterpretadas. Mainardes (2009, p.304) afirma que uma política crítica, precisa estar comprometida com as questões do poder e da justiça social, somente com esta perspectiva a política pode ser considerada uma política crítica.

Portanto, o contexto da estratégia política, possibilita o repensar sobre os resultados de uma ação governamental em determinada região ou localidade e como esta implicou no acesso ou exclusão dos sujeitos.

É interessante notarmos que no contexto dos efeitos, pode emergir um contexto de produção de textos, ementas e propostas que perpetuam este

ciclo. Esses dois aspectos aqui analisados não se separam, mas se correlacionam diretamente.

Dentro do contexto de prática, você poderia ter um contexto de influência e um contexto de produção de texto, de tal forma que o contexto de influência dentro do contexto da prática estaria em relação à versão privilegiada das políticas ou da versão privilegiada da atuação. Assim, podem existir disputas ou versões em competição dentro do contexto da prática, em diferentes interpretações de interpretações. E, ainda, pode haver um contexto de produção de texto dentro do contexto de prática, na medida em que materiais práticos são produzidos para utilização dentro da atuação (MAINARDES, 2009, 306/307).

Na correlação entre os contextos, o ciclo de políticas permite a compreensão de que as políticas não estão ligadas ao aspecto macro ou ao poder centralizador do Estado, ou, que de forma ingênua, elas são definidas nos espaços limitados a ação dos sujeitos. Ao contrário, esta abordagem aproxima as duas dimensões macro e micro, que são indissociáveis.

Embora esta tese se limite ao contexto de influência e o contexto da produção de texto, não podemos desconsiderar os impactos dos resultados da avaliação em larga escala sobre a estrutura e funcionamento das escolas, a atuação dos gestores e na relação do avaliador com o avaliado. Diante desse argumento, autores como Freitas (2015) Souza (2009) chamam a atenção para possíveis riscos de interpretações ou uso impróprios desse tipo de avaliação. O que são dados, sem a análise da sua conjuntura?

Tudo isso corrobora para a criação de um campo de disputa pela primeira colocação nos rankings, relegando a um segundo plano a reflexão sobre os fundamentos referentes às categorias infância, gestão democrática e conhecimento.

Por fim, se as avaliações estandardizadas tendem a revelar a pouca aprendizagem dos alunos, elas omitem as contradições, conflitos e fragilidades pedagógicas relacionadas a formação docente, organização do currículo e metodologias, dimensões descaracterizadas pelo *slogan* da melhoria da qualidade da educação.

Reiteramos que tanto a abordagem do ciclo de políticas como na perspectiva histórica, as políticas não são prescritas, implementadas e acatadas, uma vez que este processo poderia sugerir a ideia de linearidade. É

preciso ver a política a partir de um movimento que é teórico e prático, há um contexto político que a constitui enquanto documento, mas colocá-la em ação depende de valores locais e pessoais, acordos e ajustes decorrentes das condições culturais e econômicas. Esses condicionantes definem a execução da política, que pode ocorrer conforme o esperado, ou estar sujeita a limitações no contexto da prática.

A discussão referente aos impactos e repercussões das orientações do Projeto Principal e Regional de Educação, para a avaliação em larga escala no Brasil, está organizada em quatro capítulos.

O primeiro capítulo constitui-se em uma abordagem conceitual levando em conta a globalização da economia, a reforma do Estado sob a égide neoliberal; o Consenso de Washington e as políticas reformistas para a América Latina; a educação como condição de desenvolvimento da Região; *accountability*, gerencialismo e performatividade na composição das reformas dos anos de 1990 e, sua influência na avaliação em larga escala. É a análise conjuntural dos aspectos sociais, econômicos e ideológicos que sustentam as diretrizes internacionais para a avaliação standardizada, aqui em particular, a repercussão das diretrizes expostas no Projeto Principal e Regional de Educação.

O segundo se compõe por um caráter de historicização o qual contempla as especificidades do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe na sua primeira fase (1984-2001) e, também, a continuidade das orientações na forma de Projeto Regional de Educação (2002-2017). Por meio da exposição dos excertos dos documentos de políticas, buscamos a contextualização das categorias avaliação, regulação, monitoramento e comparação na verificação da qualidade da educação.

Tomamos como referência para a análise as Conferências realizadas neste período bem como as recomendações contidas nos documentos, com destaque para avaliação da educação no contexto das décadas de 1980, 1990. Este exercício permitiu o reconhecimento da forma pela qual a avaliação ganhou centralidade na conjuntura política e econômica dessas décadas.

O terceiro capítulo apresenta o Laboratório Latino Americano de Avaliação da Educação e sua função mediadora entre os resultados das avaliações realizadas nos países membros, e a elaboração de políticas e estratégias com o intuito de superar a baixa qualidade da educação nessas localidades. A ênfase estará nas atividades realizadas pelo Laboratório desde a sua criação, quais sejam, Primeiro Estudo Regional Comparativo Explicativo (PERCE), 1997/2001; Segundo Estudo Regional Comparativo Explicativo (SERCE), 2007; Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE) no ano de 2014. Serão indagados, entre outros elementos, a participação e desempenho do Brasil na dinâmica do Laboratório, bem como a interlocução dessa instituição com o Ministério da Educação, a partir dos dados das avaliações em larga escala realizadas no país.

Por fim, o quarto e último capítulo, demonstra como se consolidou o amplo sistema avaliativo no Brasil. Inicialmente um breve histórico sobre o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira-INEP pela sua importância nas avaliações nacionais; considerações sobre a centralidade das atividades do INEP, na década de 1990; o Sistema avaliativo brasileiro nos anos de 1990 e sua legislação; as avaliações exames e testes estruturados no Brasil em consonância com a vigência do Projeto Principal e Regional de Educação, e por fim, considerações sobre as metas e a matriz formativa da avaliação em larga escala, levando em conta às condições dadas a educação na atualidade.

1 A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL E AS REFORMAS NA AMÉRICA LATINA

As reformas para a América Latina, após 1980, inserem-se no contexto de mudança estruturais da economia mundial. Após os “Trinta anos Gloriosos” marcados entre 1945 a 1979, os países centrais do capitalismo, impulsionados pela falência do Estado de Bem-Estar Social, se articulam no sentido de estruturar um quadro político e econômico capaz de restaurar as suas economias. A retomada neoliberal se configurou como a atividade mais acertada naquele momento, tendo como ponto principal a reforma do Estado, agora considerado um estorvo para a promoção do desenvolvimento.

Mas esse processo de reforma econômica e, consenso neoliberal, ultrapassou as barreiras das economias centrais e alcançou localidades consideradas como possíveis novos mercados. Esta política pautou-se na ineficiência dos Estados Nacionais, fragilizando sobremaneira os países da América Latina, que diante das suas dívidas externas, pontuando níveis alarmantes, visualizaram uma possível saída para a estagnação que afetava os diversos setores.

Isto justifica a concentração de políticas voltadas para o nível local, mas que emergem das necessidades globais. Casassus (2001) coloca três níveis necessários para a compreensão das políticas: o nível global, local e regional. Este último tem amparado as políticas para a região da América Latina e Caribe, e que de fato não é casual ou natural, mas as reformas anunciadas nas últimas décadas se configuram em nível regional, embora sua base consensual esteja pautada nas dimensões macro da mundialização do capital.

Do exposto, que sabidamente não esgota a complexidade do processo de reformas dos anos de 1990, este capítulo analisa os condicionantes políticos, econômicos e ideológicos os quais estruturaram o novo cenário mundial.

Para estabelecer uma didática em relação ao objetivo pretendido, apresentaremos considerações sobre a globalização, o Consenso de Washington, a reforma do Estado com perfil neoliberal e a educação como

condição para o desenvolvimento na América Latina. Este último implica ainda, na concepção de qualidade e equidade adotadas pelos organismos internacionais e orientadas por meio de vultosos projetos e programas para a Região. Tais orientações evidenciam a valorização da accountability e do gerencialismo como produtores de bons resultados tanto na economia quanto na educação.

Este caminho teórico se justifica porque o Projeto Principal de Educação, objeto primordial dessa pesquisa, nas suas respectivas fases, não esteve isento a essas transformações, mas foi parte desse cenário.

1.1 Sobre a globalização

De modo mais conceitual, a globalização ou mundialização do capital designa um cenário político e institucional que permitiu a consolidação, sob a égide dos Estados Unidos, de um modo de funcionamento específico do capitalismo puramente financeiro (CHESNAIS, 1995, p. 19). Assim, esse termo ganha maior significado na política econômica internacional a partir de 1980, com alusão a *Business Schools*⁴ americana, escola de referência para a nova gestão com profissionalismo e eficiência, uma ideia a ser exportada como sinônimo de modernização, racionalidade e eficiência para os governos periféricos.

Segundo Chesnais (1996) inicialmente a globalização foi o argumento principal para a construção de estratégias, por parte de grandes grupos econômicos, no sentido de aproximar a cultura americana de novos mercados. Em seguida, a globalização justificaria as orientações políticas e empréstimos para regiões, especialmente a América Latina.

No processo de análise da configuração desse estilo capitalista mundial, identificamos diferentes posicionamentos sobre a globalização. De um lado, a retórica neoliberal na defesa de que a globalização ofereceu ao mundo a distribuição de bens e produtos nunca vistos e, concedeu a humanidade os

⁴ WARDE, Ibrahim. A América nas Cabeças: Irresistíveis “*Business Schools*”. Jornal **Le Monde diplomatique**. Paris, p. 05, maio, 2000.

recursos e mercadorias produzidas pelo desenvolvimento das forças produtivas, posteriormente partilhados como expectativa de aproximação entre localidades e culturas.

De certo modo, a globalização tende a ser apresentada como um processo homogêneo e homogeneizador que conduz ao progresso e ao bem-estar universal, à globalização da democracia e à desaparecimento progressiva do Estado-nação. Tais características da globalização, disseminadas através dos aparatos midiáticos do sistema orgânico do capital, são meras incrustações do que consideramos a ideologia da globalização (ALVES, 2001, p. 30).

Por outro lado, alguns argumentos teóricos tratam a mundialização do capital, como processo desigual, pouco hegemônica e excludente. Uma forma fantasmagórica⁵ de partilha do mundo, escondida em um falso projeto de desenvolvimento e justiça social, fortemente divulgado pelas mídias.

Ela não é um processo homogêneo e homogeneizador. Pelo contrário, é desigual e combinado, seletivo e excludente, o que significa que ela não conduz ao progresso e ao bem estar universal. Na verdade, tende a acentuar a desigualdade, a exploração e a exclusão universal (ALVES, 2001, p. 31).

Tendo em vista essas considerações sobre seu caráter benéfico ou maléfico, não há como negar que a globalização introduziu mudanças radicais para economia mundial, pautada num projeto de sociedade universal direcionada por modelo único do ponto de vista moral, ético, econômico e cultural. Muito mais que a demarcação de fronteiras econômicas, Alves (1999, p. 03), afirma que a globalização é, antes de tudo, uma decorrência política e econômica, ligada ao movimento espiral do capitalismo em modificar-se, e superar suas crises cíclicas.

Segundo Gentili (1996, p. 11) os governos neoliberais não só transformaram “materialmente a realidade econômica, política, jurídica e social, também conseguem que esta transformação seja aceita como uma saída possível (ainda que, às vezes, dolorosa) para a crise”.

Ao final da década de 1970, essa reorganização do capital após os trinta anos Gloriosos entre 1945 e 1979, amparados até então pelo Estado de Bem-estar europeu (Welfare State), pode ser justificada frente às mudanças

⁵ Conceito utilizado por Lima, 2007.

ocorridas no campo teórico, político e econômico. Fiori (2001, p. 147) sintetiza algumas razões que impuseram a necessidade do projeto de reorganização capitalista:

- modificação na geopolítica mundial, a partir da ofensiva americana e o fim da URSS e da guerra fria que se seguiu de uma monopolização ou formação de grandes impérios⁶;

- mudanças no campo político e ideológico; ou seja, o fim das políticas Keynesianas e de Bem Estar Social consagrando nova hegemonia mundial pela nomeação do pensamento único ou neoliberal;

- transformação no campo econômico que iniciou com o processo de desregulação financeira o qual se expandiu nos anos 80;

- a nova “revolução tecnológica” após 1970, principalmente da microeletrônica, dos computadores e da telecomunicação, o que fez as negociações tornarem-se virtuais e em tempo real. Outro aspecto da revolução tecnológica foi à redução gigantesca dos postos de trabalho;

- transformações no mundo do trabalho, o que desencadeou altas taxas de desemprego cresceu o trabalho informal e precarizado que atinge um bilhão de trabalhadores em todo o mundo;

- novo cenário para os países periféricos. Com a crise dos anos 80, os países centrais, objetivando a promoção, desenvolvimento e estratégias de modernização das economias, investiram nos países em desenvolvimento, orientados pelos credores a aderirem aos cortes neoliberais em troca das negociações das dívidas. Portanto, muitos ficaram submetidos às finanças privadas internacionais;

- criação de um padrão mundial de valores que dão a impressão de uma homogeneidade, apesar da intensificação das desigualdades conjugadas ao período.

⁶ Dos blocos econômicos, podemos enumerar A União Européia (UE)- composta pelos seguintes países: Alemanha, França, Itália, Holanda, Bélgica, Reino Unido (Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda), Luxemburgo, Dinamarca, Grécia, Espanha e Portugal. Há ainda pedido de ingresso na UE dos seguintes países: Suécia, Noruega, Finlândia, Áustria, Polônia e Hungria. O NAFTA “North American Free Trade Agreement”- Acordo de Livre Comércio da América do Norte, composto pelos seguintes países: Estados Unidos da América, Canadá e México. Bloco Asiático, que tem em sua composição, Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura, Hong Kong, Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia. Por fim, o bloco dos países Latino - Americanos - MERCOSUL, assim constituído: Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile.

Pautados nesses apontamentos, a globalização é processo que facilita a expansão da comunicação, a capacidade de exploração e especulação do capital financeiro, pois, possibilita o acompanhamento, em todo mundo e em tempo real das variações de câmbio, as cotações da bolsa de valores, as decisões dos diferentes governos, enfim, as questões ligadas à economia mundial e a liberdade do mercado para expandir-se. Por outro lado, marca o acirramento das desigualdades em nível mundial.

1.2 A Reforma do Estado sob a égide neoliberal

Um elemento inicial chama a atenção nesse processo de reforma do Estado: a nova racionalidade cultural em relação ao Estado que após 1980 desencadeia alterações, não apenas na economia, mas no formato das relações sociais de governança e distribuições hierárquicas de responsabilidade. Segundo Ball (2004, p. 1106), são “mudanças nos papéis do Estado, do capital, das instituições públicas, dos cidadãos e nas relações entre si”. É uma etapa marcada por variações, contradições, conflitos e rupturas. Não é, de fato, processo linear. Isto porque não há neutralidade no papel do Estado, considerando o cenário de lutas, resistência e reivindicações sociais, não é possível negar o poder que emana dessa instituição no campo social e econômico.

O Estado será aqui entendido como a “organização política que, a partir de um dado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controlo social” (AFONSO, 2001, p. 18). Lembrando que tais funções estão passíveis de novas configurações que corroboram, quando necessário, para expansão e manutenção da expansão econômica em nível mundial.

A partir das considerações feitas por Afonso (2001) e Ball (2004) é fato que o Estado se concebe no âmbito das relações capitalista, por isso assume papéis específicas no sentido de garantir os interesses de importantes grupos financeiros como garantia de hegemonia não somente no âmbito

econômico, mas ético e social. Aqui, hegemonia numa perspectiva Gramsciana significa “ser líder, guiar, conduzir, estar à frente, comandar” (GRUPI, 1978, p.1). Ao fazermos analogia com as mudanças econômicas do final da década de 1970, a hegemonia dos países centrais foi significativa para a composição de novo modelo econômico do mundo globalizado. Neste caso, a crise do capital implica na reestruturação do Estado, pois, o segundo está a serviço do primeiro que se configura de forma hegemônica.

Nesta perspectiva, após 1970, a saída para a crise gerada pelo esgotamento do Estado do Bem-Estar social, veio acompanhada pela reforma do Estado, pautada nos princípios neoliberais. No período posterior a Segunda Guerra Mundial, o Estado tinha o papel de controlar os ciclos econômicos e, dessa forma, as políticas eram direcionadas para o investimento público e o salário era complementado pelos governos através da seguridade social, assistência médica, educação e habitação (PERONI, 2003, p.43). O Estado exercia, também, o papel de regulador, direta ou indiretamente, dos acordos salariais e dos direitos dos trabalhadores.

Esse protecionismo por parte do Estado, já havia sido percebido por economistas a exemplo de Friedrich Hayek⁷, Milton Friedman e outros. Na associação conhecida como Mont Pèlerin⁸ se estabelecia uma política contrária ao Estado protecionista. Embora, o êxito econômico dos países centrais nas décadas de 1950 e 1960, colocassem em *Xeque* as ideias de Hayek, elas preconizavam um período de mudança, que não demoraria mais que três décadas para ser apresentada como opção singular na reorganização econômica.

Hayek, Friedman e seus sócios tiveram o mérito, entendido aos olhos de qualquer burguês inteligente de hoje de colocar uma crítica radical ao *status quo*, quando fazê-lo era muito impopular, e de ter paciência em uma postura de oposição marginal durante longo período, quando a

⁷ Para Fiori (1997), após a Segunda Grande Guerra Hayek escreveu a obra “ O caminho da servidão “ na qual antecipou as ideias seminais da futura sublevação contra a intervenção igualitária do Welfare State.

⁸ É interessante lembrar que apesar do grupo de Hayek não ter suas ideias vitoriosas num primeiro momento, este grupo organizou-se em uma “associação “, a “ Mont Pèlerin Society” que foi sugerida por Hayek, em 1947. Tal associação procurava reconstruir a estrutura de uma sociedade reformulada na liberdade de mercado, em outro sentido, procuravam criar e disseminar os princípios do neoliberalismo que ressurgiria anos mais tarde de forma imponente.

sabedoria convencional os relatava como excêntricos ou loucos, até o momento em que as condições históricas mudaram e sua oportunidade política chegou (ANDERSON, 1995, p. 197/198).

Com essa compreensão, Hayek (1990, p.99) identificava que a crise do Estado resultava do poder excessivo dos sindicatos, reivindicações trabalhistas, pagamentos de salários. Por este motivo, ao Estado caberia “limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais”, ele seria configurado como um forte Estado planejador, mas mínimo com os gastos sociais, e pelas vias neoliberais, poderia interferir e alterar de modo direto no rompimento do poder dos sindicatos, além da reforma fiscal e privatizações, de modo que

O neoliberalismo expressa uma saída política, econômica, jurídica e cultural específica para a crise hegemônica que começa atravessar a economia do mundo capitalista como produto do esgotamento do regime de acumulação fordista iniciado a partir do fim dos anos 60 e começo dos 70 (GENTILLI, 2000, p. 230).

Como considerou Anderson (1995) a aplicação de um programa marcadamente neoliberal, não ocorreu de forma imediata. Após 1979, com o advento do governo de Thatcher na Inglaterra, os princípios neoliberais na sua forma mais original puderam ser visualizados pela “elevação da taxa de juros, redução de impostos sobre altos rendimentos, criação de desemprego massivo, legislação anti-sindical e privatização de setores como habitação, energia, água, eletricidade” (ANDERSON, 1995, p.4). Esta mudança na economia, inaceitável nos anos de 1950 e 1960, entra em cena, como meio singular para a retomada e crescimento da economia.

Em 1980, medidas econômicas similares são tomadas pelos Estados Unidos durante a gestão de Ronald Reagan. Anderson (1995, p.4) analisa que mesmo em economia avançada como os Estados Unidos, o neoliberalismo assume contornos diferentes, mas não menos impactantes para a sociedade. Destaca dois elementos para essa diferenciação. Primeiro, porque o Estado de Bem Estar americano não apresentava o mesmo perfil europeu. Em segundo, a investida neoliberal feita por Reagan se configurava muito mais em competição militar com a União Soviética, no sentido de dissolver essa economia.

Apesar desses elementos, os princípios neoliberais adotados pelo governo americano, tornaram-se modelo para outras economias ávidas por

crescimento. Entre as medidas, destaca-se o modelo de gestão mais eficiente e menos burocrática que desenharia as reformas da década de 1990, especialmente da América Latina. Pela expressão “reinventar o governo” (*reinventing government*) descrita por David Osborne e Ted Gaebler (1994), entra em cena medidas com perfil receituário pelas quais os governos poderiam superar suas crises ao investirem na competição, descentralização, desburocratização e qualidade total dos serviços. Neste caso, a nova gestão considerava que “o problema fundamental é o fato de termos o tipo inadequado de governo. Não necessitamos de mais ou menos governo: precisamos de melhor governo. Para sermos mais sucintos, precisamos de uma melhor atividade governamental” (OSBORNE & GAEBLER, 1994, p. 25).

A adoção desse modelo administrativo, pelos países em desenvolvimento, foi favorecida, também pela destruição das relações estruturais da força de trabalho, relações sociais, políticas de bem-estar social, arranjos tecnológicos (HARVEY, 2007, p. 3). A partir dessa materialidade, os empréstimos e a cooperação internacional são vislumbrados como medida singular pelos governos ansiosos pela reestruturação de suas economias; crescente mobilização geográfica do capital, decorrentes da facilidade de transportes e acesso a comunicação; maior articulação entre acordos comerciais após 1980 com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Neste caso, a maior abertura do capital estrangeiro com ênfase na cooperação americana força os países a resolverem a qualidade de seus mercados como pré-requisito para o sucesso competitivo frente ao mercado mundial. Neste momento o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial indicam aos Estados nacionais que iniciem suas reformas, movidos pela expectativa neoliberal.

Esta atividade inovadora colocava a qualidade total nos serviços prestados aos cidadãos (considerados clientes e consumidores) dos serviços públicos. Mas não é uma relação unilateral, pois este mesmo cidadão será atuante na qualificação desse serviço público, definindo o sucesso ou o

fracasso da sua vida social. A reinvenção do governo também implica mudanças na relação entre Estado, governo e a sociedade (mediados pelo mercado).

Trata-se de uma nova forma de governar, ligada às normas gerais do neoliberalismo, cujo modelo americano ganhou amparo em muitos países, ainda que de modo diferenciado por conta das condições políticas e econômicas de cada região.

Pereira (2000) analisa que este modelo gerencial, iniciado por Margareth Thatcher e Ronald Reagan, repercutiu nas economias da Suécia, na Nova Zelândia e na Austrália. Posteriormente, na América Latina, países como Chile, México, Argentina, Bolívia e o Uruguai, efetuaram suas reformas, pautados na expectativa da reorganização da economia, com orientações internacionais. No Brasil este processo tem início em 1989, com o advento do governo Fernando Collor de Mello.

Mas um ponto convergia nesse processo de reordenação da economia mundial: os interesses dos países centrais, coligado à atuação das agências internacionais movidas pelo empenho de novos mercados, empréstimos e soluções de caráter emergencial, frente às precárias condições dos países em desenvolvimento.

Tais intensões foram levadas ao extremo pelas economias de centro e pontuadas em 1989, no Consenso de Washington. A importância desse evento para as reformas da América Latina serão assinaladas a seguir.

1.3 O Consenso de Washington e as políticas reformistas para a América Latina

Nos idos de 1970, uma onda reformista, idealizada pelas economias centrais, anunciava que a crise que assolava a América Latina devia-se ao excessivo tamanho e ineficiência do Estado. A partir desse diagnóstico neoliberal, as economias dos países em desenvolvimento se renderam a expectativa de retomada da prosperidade, competitividade no cenário mundial, solução para as desigualdades sociais, ou, o fim da pobreza no mundo.

Em 1989, uma comissão formada por funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais a exemplo do Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Internacional de Desenvolvimento, especializados em assuntos latino-americanos, reuniram-se em Washington para avaliar as reformas orientadas na década de 1980, em alguns países da região. Sobre a expressão Consenso de Washington, em 1989, Fiori (2001, p.84) analisa:

Esta expressão apresentada pelo economista norte-americano Jonh Williamson e publicada em 1990, referindo-se a [...] um conjunto de ideias e políticas econômicas defendidas unanimemente pelas principais burocracias econômicas norte-americanas e pelos organismos multinacionais sediados na cidade de Washington.

Batista (1994) considera que este foi o momento oportuno para as economias centrais, reforçarem a importância das reformas como meio de concessão a ajuda financeira externa, bilateral ou multilateral. Na mesma perspectiva Pereira (1991, p.8) indica que havia entre os países centrais, a “intensão de criar certo consenso sobre as origens da crise da América Latina, e as reformas necessárias para solucioná-las”.

Teoricamente as bases para este evento foram sustentadas pelo enfraquecimento das ideias Keynesianas. Se Frederich Von Hayek havia previsto em sua obra o “caminho da servidão”, que o Estado não poderia abarcar as demandas sociais, por conta de seus gastos, décadas mais tarde, o Consenso de Washington retomaria este posicionamento, colocando em *xequê* as economias locais

Passou-se a admitir abertamente e sem nuances a tese da falência do Estado, visto como incapaz de formular política macroeconômica, e à conveniência de se transferir essa grave responsabilidade a organismos internacionais, tidos por definição como agentes independentes e desinteressados aos quais tínhamos o direito de recorrer como sócios. Não se discutia mais apenas, por conseguinte, se o Estado devia ou podia ser empresário. Passou-se simplesmente a admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal (BATISTA, 1994, p. 8).

Também Bresser Pereira (1991, p.15) lembra que este evento apontou dois elementos motivadores da crise: o excessivo crescimento do Estado, excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e excessivamente

numerosas; e o populismo econômico, determinado pela incapacidade de controlar o déficit público e manter as demandas sociais e salariais sob controle, tanto no setor privado como no setor público.

Em ambas as considerações, chama à atenção a forma simplificada do diagnóstico e das estratégias propostas pelo Consenso de Washington. Ao situar as causas da crise da América Latina no crescimento do Estado e na indisciplina fiscal, atribui pouca importância aos problemas oriundos da dívida externa, diferenças na oferta de mercado de trabalho, desemprego e salários da região.

Como decorrência, há uma diminuição da capacidade decisória do Estado nacional, cada vez mais orientado pelos organismos multilaterais no que compete ao financiamento de projetos setoriais. Neste aspecto as reformas para a América Latina se estruturam pela ideia desmoralizadora da região e da falência total do Estado, considerado ineficiente na formulação de políticas globais. Daí a necessidade da colaboração internacional como base das reformas. Tudo indica que a reconfiguração e reforma do papel do Estado em relação aos diferentes setores se consolidam para manter certo controle sobre as regiões e setores que ainda pudessem configurar-se como conflituosas e pouco expansivas do ponto de vista econômico.

Entre as agências promotoras das reformas destacam-se o Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização Mundial do Comércio (OMC), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outras do sistema das Organizações das Nações Unidas (ONU).

O pano de fundo desse processo foi à configuração de políticas voltadas para a administração gerencial, cujos objetivos pudessem ser alcançados em curto prazo. Não representaram mudanças significativas para a dissolução das condições de injustiças e desigualdades, mas a urgência

política de respostas imediatas silenciou soluções duradouras e consistentes para os diferentes setores da sociedade.

No Brasil, da década de 1980 e início de 1990, uma série de fatores a exemplo da dívida externa acentuada, pedidos de novos empréstimos, renegociações de dívidas entre outros fatores deixavam visível, a partir das ideias neoliberais, a incapacidade do Estado nacional em gerir suas dificuldades. Parecia não haver outra possibilidade, naquele momento, senão comungar com as orientações exibidas no Consenso de Washington.

Os governos e economistas, orientados pelo Consenso de Washington, sabiam da radicalidade necessária para as reformas da América Latina, esse processo não se daria com sutis ações neoliberais, como ocorreu com Collor, pois ainda segundo Pereira, o neoliberalismo é profundamente individualista e pessimista a respeito da possibilidade de cooperação social ou de ação coletiva. Seu objetivo é o Estado mínimo, radicalmente posto, no campo das ações políticas.

Pereira (1991, p. 02) analisa que as primeiras iniciativas de Collor no que compete à liberalização comercial, bem como as privatizações, não são suficientes para caracterizá-lo como neoliberal, pois,

Procurar dar um papel maior ao mercado na coordenação da economia não é neoliberalismo, é mero bom senso quando o Estado cresceu demais. Privatizar é uma solução óbvia quando o Estado enfrenta uma crise fiscal gravíssima. Através da privatização o Estado pode obter recursos que lhe permitam reduzir sua dívida, ao invés de aplicar mais recursos em atividades produtivas que podem ser desempenhadas pelo setor privado. Liberalizar o comércio exterior é uma providência há muito necessária na medida em que a estratégia de substituição de importações esgotou-se já nos anos 60. Collor é chamado "neoliberal" devido a uma compreensão equivocada e ampla demais da expressão.

Apesar do embate político que acometeu o país no final da década de 1980, o próximo decênio consolida a perspectiva da reforma econômica como apanágio para a crise.

Embora não possamos fazer uma transferência automática da política neoliberal, estruturada nos países centrais para o Brasil, também não há como negar a abertura dos governos, após a década de 1980, aos projetos e recomendações afirmadas pelo Consenso de Washington.

Outra evidência são os argumentos iniciais da responsabilização do Estado pelo crescente aumento dos custos nas políticas sociais e, conseqüentemente, seu endividamento, por isso a necessidade da reforma. Os idealizadores desse processo consideraram que a lógica da nova gestão poderia trazer eficiência para os diferentes setores:

A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública, e principalmente porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle *a posteriori* dos resultados. É social democrática porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe fornece os instrumentos gerenciais para fazê-lo, de forma não apenas mais democrática, mas também mais eficiente do que faria o setor privado. É social-liberal porque acredita no mercado como um ótimo embora imperfeito alocador de recursos, buscando limitar a ação do Estado às áreas em que o mercado está ausente ou realiza mal sua tarefa coordenadora (PEREIRA, 2000, p.17).

Da perspectiva pautada na promessa de prosperidade, frente ao cenário mundial, discurso singularmente articulado pelo Consenso Washington, os governos nacionais das décadas de 1980 e 1990, não tardaram a olhar com apreço a nova possibilidade de reorganizar a economia do país. Reiteramos que, especialmente, em meados de 1990, Fernando Henrique Cardoso, sinaliza maior consonância com as orientações externas, diríamos mesmo que a música foi melhor interpretada.

Para muitos estudiosos, o Consenso de Washington consolidou a ideia de ineficiência dos governos locais, num processo denominado de desnacionalização. Petras (2001, p. 135) referindo-se ao caso brasileiro de perda da identidade nacional, argumenta que este processo pode ser estudado considerando alguns fatores:

- As características que norteavam a pessoa do presidente, ou seja, as ligações entre FHC e o mundo acadêmico e empresarial internacional;
- Um forte elo entre as forças nacionais e transnacionais, determinados pelos “atores” internos e externos;

- A existência de uma esquerda opositora, totalmente nacionalista;
- As consequências de um longo período de influência e investimentos internacionais que se tornou o “cavalo de Tróia” para a economia;
- A crescente “transnacionalização” de grandes setores do capital nacional, que, na demanda do mercado global, institui importantes alianças com o capital estrangeiro.

Como considerou Petras, a governança nacional foi conivente com os acordos firmados a partir da abertura ao capital estrangeiro, como subsídio para a reforma econômica. Em consequência, organiza-se um Estado gerenciador, sem, no entanto, neutralizá-lo enquanto ferramenta hegemônica capaz de influenciar os diferentes setores.

Lembramos que após a reforma econômica, proposta pelo Consenso Washington, o Brasil, também, estruturou a reforma educacional, a partir dos mesmos princípios economicistas. O que legou a educação um caráter gerencialista. Tanto que a abertura às orientações financeiras internacionais foi sustentada em estudos e diagnósticos locais, que procuravam atribuir a crise da educação a fatores como a má gestão, formação inadequada de professores, currículos ultrapassados para as necessidades contemporâneas entre outros. Afonso (2001, p. 18) afirma que a educação escolar passa a constituir-se o lócus da “transmissão (e legitimação) de um projecto societal integrador e homogeneizador, um projecto que pretendeu, mesmo por meio da coerção, sobrepor-se (e substituir-se) às múltiplas subjectividades e identidades culturais”.

Essa conjuntura justifica a participação do Brasil em eventos balizadores de uma vasta agenda para o setor educacional, dentre os quais destacamos, primeiramente, as reuniões do Projeto Principal de Educação na América Latina iniciadas em 1984.

A dinâmica deste projeto para o Brasil reforça a ideia da valorização da ajuda e orientação externa, como meio eficaz para o desenvolvimento local, uma vez que “as tradições educacionais ou necessidades econômicas nacionais, não são tão eficazes” (DALE, 2004, p. 429). De outra forma, ocorre

pelo convencimento de que a política local não é suficiente o bastante para resolver as divergências locais, mas a política externa pode oferecer melhores soluções.

As diretrizes desse projeto indicaram amplas metas para a educação as quais culminaram na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990 na Tailândia e, na declaração de Nova Delhi em 1993. Houve um empenho por parte dos governos locais no sentido de atender as exigências previstas nesses eventos, visando um Estado mais moderno e a educação um setor mais eficaz.

Desse período em diante, as políticas neoliberais puderam ser sentidas em várias áreas:

Nas políticas de formação docente, campo em que surgiram novas diretrizes curriculares, com redefinições das agências formadoras, com financiamento e incentivo de modalidade não tradicional (programas especiais, EAD, cursos semipresenciais); na implementação de modelos de avaliação, priorizando-se avaliações de larga escala, com exames e indicadores baseados em critérios economicistas; no direcionamento a modelos de gestão das novas formas capitalistas de organização da produção, também denominados modelos pós-fordistas ou modelo gerencialistas (HYPÓLITO;LEITE, 2012, p. 137).

De fato, a educação nacional e todas as dimensões de ensino tornam-se a condição de desenvolvimento dos países latino-americanos. O que implica, neste contexto, certo paradoxo, quando consideramos os poucos investimentos no setor, a precarização do ensino com a implantação da educação à distância em áreas e localidades nas quais essa modalidade poderia ser dispensada, entre outros elementos.

As orientações voltadas à educação como estratégia de desenvolvimento, com especial atenção as diretrizes do Banco Mundial, formam o debate exposto na sequência.

1.4 Educação e desenvolvimento latino-americano: qualidade e equidade em educação

Inicialmente, um elemento precisa ser destacado:

O Consenso de Washington não tratou tampouco de questões sociais como educação, saúde, distribuição da renda, eliminação da pobreza. Não porque as veja como questões a serem objeto de ação numa segunda etapa. As reformas sociais, tal qual as políticas seriam vistas

como decorrência natural da liberalização econômica. Isto é, deverão emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente auto-regulável, sem qualquer rigidez tanto no que se refere a bens quanto ao trabalho. Um mercado, enfim, cuja plena instituição constituiria o objetivo único das reformas (BATISTA, 1994, p.11).

Da constatação, questionamos: se o Consenso de Washington não tratou das áreas sociais, porque este setor foi tão influenciado nos anos posteriores a esse evento?

Uma resposta possível está no fato de que a liberdade de mercado pretendida para a América latina no Consenso de Washington, deixaria acirrada ainda mais as diferenças sociais, com níveis alarmantes de pobreza, exclusão escolar e analfabetismo.

Essas razões justificam as iniciativas das agências regulatórias internacionais, idealizadoras do evento, em considerar o investimento no setor educacional como condição para o desenvolvimento dos países em consonância com as orientações econômicas, elencadas no Consenso de Washington. Neste processo, em 1984 se estrutura o Projeto Principal de Educação da América Latina e Caribe, coerente com o período histórico de significativas orientações externas.

Para cumprir as amplas metas da reforma, a agenda dos organismos internacionais é modificada a partir da década de 1980, levando em conta, as péssimas condições dos países em desenvolvimento, nos setores da saúde, educação das crianças, oferta e acesso a escolaridade na educação básica:

El nivel de atención de los menores de seis años se ha elevado de un 5% en los años 1970, a porcentajes que fluctúan entre el 10 y el 15% en muchos países de la región. Cabe sin embargo anotar que los esfuerzos realizados resultan aún muy pequeños frente a la existencia de más de 35 millones de niños (casi 50% de la población entre 0 y 6 años) en situación de extrema pobreza (UNESCO⁹, 1984, p. 06).

Naquele momento, a preocupação maior foi à contenção do acirramento das contradições sociais dos países pobres. Mas as iniciativas das

⁹ Este fragmento foi retirado do texto da primeira Conferência do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe, realizada no México em 1984. Demonstra a preocupação da UNESCO com as condições de pobreza e analfabetismo dos países em desenvolvimento.

agências internacionais não podem ser caracterizadas como altruísmo em relação a essas localidades. Mais que isso, elas representam uma estratégia política paliativa de soluções momentâneas para os mencionados problemas, com destaque a educação

Numa época de transição entre o apogeu do Estado-nação e a emergência de novas instâncias de regulação global e transnacional, alguns dos desafios que se colocam às políticas educativas remetem necessariamente para a necessidade de se inscreverem na agenda política e educacional os processos e as consequências da reconfiguração e ressignificação das cidadanias, resultantes, entre outros factores, do confronto com manifestações cada vez mais heterogêneas e plurais de afirmação de subjetividades e identidades, em sociedades e regiões multiculturais, e aos quais os sistemas educativos, as escolas e as práticas pedagógicas não podem ser indiferentes (AFONSO, 2001, p. 20).

Disso decorre que o almejado projeto de modernização não se limitou ao aspecto econômico, mas transferindo-se para a educação como elemento primordial ao novo horizonte que se projetava para a Região.

Sobre as reformas das décadas de 1980 e 1990 em educação, Casassus (2001) destaca três eixos principais que demonstram a dinâmica desse processo nos níveis macro e micro da sociedade. O primeiro refere-se ao anúncio da educação e do conhecimento como fatores para o desenvolvimento social e econômico em nível regional. O que implicou na intensificação de diretrizes e investimentos, principalmente os previstos na agenda de financiamento internacional. O segundo, muito atual e frequente nos documentos de políticas, é a nova forma de gestão da administração pública voltada para a eficiência de resultados e contenção de gastos.

O terceiro objetivo das reformas se configura por um paradoxo, pois, ao mesmo tempo em que se estabelecem sistemas nacionais de avaliação e reformas curriculares compatíveis ao perfil regulador do Estado, ocorre o anúncio da autonomia e democracia para as instituições escolares e os sujeitos nelas inseridos.

Seguindo na compreensão sobre o engendramento da reforma educacional latino-americana, identificamos que as políticas educacionais foram vinculadas ao projeto desenvolvimentista cuja base conceitual se aproxima à Teoria do Capital Humano. Para esta perspectiva, cada cidadão,

por si mesmo, pode escolher seu caminho na sociedade, sem considerar a conjuntura, porque a desigualdade não está no âmbito estrutural, mas no particular.

Portanto, o acesso a uma sociedade promissora ocorre pelo investimento em educação escolar e profissional, “ao investirem em si mesmas, as pessoas podem ampliar o raio de escolha posto à disposição. Esta é uma das maneiras por que os homens livres podem aumentar o seu bem-estar” (SCHULTZ, 1973, p.33). Aqui, a preparação dos sujeitos está no sentido de formação para o trabalho e sujeição da educação ao mercado, o que se configura em paradoxo, pois, nem sempre há trabalho para todos.

Esta concepção de educação parece bem apreciada pelo Banco Mundial, ao apontar que nos países em desenvolvimento há sempre a preocupação “se os alunos que se formam em seus sistemas educacionais possuem a capacitação necessária ao crescimento econômico de seu país”. (UNESCO, p.06, 2005). A perspectiva do capital humano ampara-se no paradigma de que o investimento em educação significa, concretamente, um futuro promitente para as Regiões envolvidas nesse processo.

Outro elemento que chama a atenção nos documentos da (UNESCO, p.07, 2005), é o apontamento da finalidade da educação como capacitação para a vida, habilidades criativas e emocionais, valores sociais, aptidão, perseverança, prontidão para a escola e o mercado de trabalho globalização. De modo similar Schultz (1973) defende que a educação contribui para formação de atributos tais como a capacidade de inovação e solução de problemas, competências para a vida, capacidade criativa, cultura de compartilhamento da aprendizagem e experiências no trabalho coletivo.

Por fim, outra evidência da sintonia entre as políticas da UNESCO e, a Teoria do Capital Humano está na promessa da educação como possibilidades igualdade das condições econômicas. Segundo Schultz (1973, p.66)

A estrutura dos ordenados e dos salários é determinada primordialmente pelo investimento na escolarização, na saúde, no treinamento local de trabalho, na busca de informações acerca das oportunidades de empregos, e pelo investimento na migração. (...) uma distribuição mais equitativa de investimentos no homem igualiza os rendimentos entre os agentes humanos.

Esta forma de significar a educação está posta no Relatório “Equidade e Desenvolvimento” preparado pela UNESCO em 2006, no qual se lê “a maior equidade da educação sugere uma operacionalidade econômica mais eficiente, redução dos conflitos sociais”(p.3). A questão da *equidade*, presente nas duas referências, torna-se tema central na continuidade do projeto educacional latino-americano após 1990. Aqui se inclui as propostas articuladas no Projeto Principal de Educação e nas ações do Laboratório Latino Americano de Avaliação, os quais serão discutidos nos próximos capítulos.

Mas a centralidade conferida à categoria equidade não é dada ao sabor do acaso nas orientações dos organismos internacionais. Ao trazer a equidade para a pauta das discussões, ocorre uma troca conceitual e necessária às articulações políticas e de mercado das economias centrais. Assim, se na década de 1980, temos um empenho na busca da igualdade em educação, a década de 1990 se configura por políticas equitativas, paliativas e focalizadas.

Fonseca (1998) ao analisar a substituição gradativa do conceito de igualdade pela equidade, no âmbito das agências internacionais, entende que não se trata de substituição casual de termos, mas de uma alteração conceitual com custos significativos nos resultados da política comprometida com a justiça social. E prosseguindo na sua retórica a autora faz a seguinte definição:

O termo equidade vem do Direito e, mais precisamente, da prática jurídica. Nesse campo, a equidade fundamenta-se numa justiça mais espontânea e corretiva, não se restringindo à letra da lei, podendo mesmo contrariá-la em respeito às circunstâncias e à natureza intrínseca do objeto jurídico considerado. Esta acepção tem base na reflexão aristotélica segundo a qual a natureza da equidade é a retificação da lei quando esta **se mostra imperfeita**, por seu caráter universal, para casos particulares (FONSECA, 1988, p.8. *grifo nosso*).

Para quem já ouviu o dito popular “o que não tem remédio, remediado está”, é possível perceber que as promessas preconizadas no Projeto Principal de Educação não se materializaram conforme o esperado. Assim, a equidade é agregada nas formulações de políticas no momento em que se identifica:

Mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso ao ensino primário; mais de 960 milhões de adultos - dois terços dos quais mulheres são analfabetos, e o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento; mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a adaptar-se às mudanças sociais e culturais; e mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais (UNESCO, 1990, p.1).

Neste sentido, recorrer a políticas de equidade e não de igualdade, é mais uma forma de remediar uma situação, é saída estratégica, considerando que equidade não é igualdade.

Soares (1996), Gentili (1998) ao referirem tal conceito argumentam que a equidade não garante a igualdade dos padrões de desenvolvimento, apenas garante padrões mínimos aos países para que sejam visualizados no âmbito internacional. Ocorre assim, a redefinição do conceito de igualdade cuja consequência é a diminuição dos bons resultados em educação, afinal, equidade está diretamente associada às políticas focalizadas, as quais não têm apresentado respostas duradouras aos problemas enfrentados pela América Latina no que se refere à educação.

Diante das inúmeras críticas sobre a ressignificação desse termo, é importante mostrarmos como a equidade é concebida pela Unesco, tendo em vista a importância dessa instituição na orientação de reformas para a Região, desde a década de 1970.

Tomemos inicialmente o relatório Equidade e Desenvolvimento elaborado em 2006. Aqui, equidade é definida a partir de dois argumentos. Primeiramente, a equidade se constitui o princípio das oportunidades iguais. Em segundo, busca-se a meritocracia pela qual as conquistas pessoais são determinadas principalmente, por seus talentos e esforços, e não por circunstâncias como etnia, gênero, história social ou familiar. Portanto, embora não resolva a raiz dos problemas, a equidade pode ser útil na prevenção da privação de resultados, especialmente em saúde, educação e níveis de consumo (UNESCO, 2006, p.1).

Há um afastamento da garantia da igualdade (conceito que não cabe em uma sociedade de classe), dando ênfase na equidade como sinônimo de oportunidade igual para todos. No caso da educação, a equidade garante a oportunidade de estudos por meio da universalização do ensino e Educação para Todos, mas essa garantia não está presente no ponto de chegada com resultados significativos para a educação.

Desse contexto, é possível identificar que o projeto educativo defendido pelos organismos internacionais, ainda lega para a América Latina uma herança neoliberal que obstrui a construção de políticas opostas à marginalização da Região. Segundo Soares (2016, p.1) este processo se configura por quatro aspectos relevantes, sendo o primeiro a falta de conexão entre o projeto desenvolvimentista e o compromisso com a formação humana, pois, aponta como objetivo central, à redução da extrema pobreza, com medidas que se configuram como paliativas no sentido de que não resolvem a causa dos problemas.

O segundo aspecto está no uso de políticas focalizadas para as quais os direitos de cada cidadão são reduzidos a programas emergenciais, com investimentos que não resultam efeitos significativos. Em terceiro lugar, está a condução da solução dos problemas à sociedade civil e ONGs, ocasionando a perda de dinamismo de certos programas, colocando-os cada vez mais afastados das políticas de governo e, inserindo-os no plano local.

Por fim, como quarto argumento, está o processo que parece anular um projeto consistente de desenvolvimento, movido pela promessa da educação básica como condição para eliminar as injustiças. Com isso, consolidam-se direitos mínimos e a naturalização da desigualdade em nível pessoal, ignorando os fatores estruturais dos problemas sociais. Ainda segundo a autora “a pior praga da herança neoliberal em políticas sociais é aquela que obriga as pessoas comprovarem sua pobreza para ter direito aos serviços públicos, com destaque para a educação” (SOARES, 2016, p.2). A possibilidade para a superação dessa herança está na conjectura da educação como direito indiscutível de todo ser humano, independente do seu contexto, porque ela não

está alheia ao homem, mas é o meio pelo qual nos tornamos mais humano, portanto, nos constitui ao longo da vida.

Deste cenário latino-americano composto por políticas focalizadas e paliativas, o item a seguir argumenta que esse perfil de política não se constituiu de modo isolado, mas agregou no seu percurso, tecnologias favoráveis as propostas genuinamente empresariais geradas no âmbito internacional. Entre essas tecnologias destacamos a accountability e performatividade, com ênfase na admissão das mesmas nas orientações desenvolvimentistas para a Região.

1.5 Accountability, gerencialismo e performatividade no Estado regulador

Nas últimas décadas a gestão pública, especialmente da escola exige novos tipos de agência de auditoria, inspeção, vigilância, fiscalização e avaliação de desempenho como meio de combinar economia, eficiência e a qualidade da educação, medida e quantificada pelo Estado regulador. O conhecimento é avaliado por exames que na lógica da responsabilização¹⁰ e transparência tem seus resultados divulgados em larga escala, num processo que comunga comparação e meritocracia.

Se até pouco tempo os resultados da eficiência da escola não eram exibidos da forma como vemos hoje, esse quadro muda radicalmente após a década de 1990, tanto em nível nacional quanto internacional. Resultado torna-se palavra de ordem no projeto de modernização da América Latina, que se estrutura por acordos políticos definidos com certo rigor receituário e prescritivo.

Neste caso, os melhores indicadores em educação, serão decorrentes do uso eficiente dos equipamentos e tecnologias disponíveis. Não é mais o tanto que o Estado vai investir que determinará a eficiência do resultado, mas é a capacidade local de gerenciar e utilizar os insumos (e aqui se inscreve:

¹⁰ Nos documentos do PROMLEDAC V, 1993, as diretrizes para a educação da América Latina pautam-se na ideia de responsabilização e descentralização que significam maior autonomia e responsabilidade das escolas por seus resultados, sucessos e insucessos. Constitui-se pela redistribuição de tarefas entre instâncias do Estado e regulação à distância, representadas sobremaneira pelos sistemas de avaliação.

bibliotecas, equipamentos midiáticos e salas de aula). Tudo isso poderá legar ao setor, as melhores posições nos *rankings* comprovados pela accountability, “tais modelos gerenciais são baseados na qualidade e no mérito, assim, os problemas da educação ficam reduzidos a problemas técnico-gerenciais” (HYPÓLITO, 2010, p. 1339).

Especificamente sobre o termo *Accountability* que, em primeira instância, sugere a ação de prestar conta a alguém, ele foi introduzido como um dos “centros de atenção e estudo na América Latina a partir dos anos 1980, no período pós-transição democrática” (DUARTE, 2010, p.19). Embora o termo accountability tenha sua origem na economia política, ele se expande, de forma significativa, nas orientações internacionais para a educação dos países em desenvolvimento. Além do contexto econômico, tal expansão foi favorecida pela presença de economistas e não de educadores na formulação de políticas de cunho internacional. A autora analisa, também, que Accountability se estrutura por três dimensões:

Transparência (*answerability*, a divulgação de informações), responsividade (*responsiveness*, a obrigação formal e legal de prestar esclarecimentos e informações) e capacidade de sanção/coerção (*enforcement*, a capacidade formal e legal de quem exige as informações fazer valer essa exigência, por meio de penalidades e incentivos); o *enforcement* é elemento necessário para que a accountability de fato ocorra (DUARTE, 2010, p.29).

Definir qual dessas dimensões (obrigação formal, debates, incentivos, promoções e sanções) prevalecerão no processo de prestar conta no espaço público, depende da conjuntura social de um dado momento histórico. Na atualidade, por exemplo, aprofundar as questões ligadas a accountability implica perceber a relação deste conceito com o processo de neoliberalização, que provocou mudanças significativas na relação entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil. Essa relação, um tanto complexa, agrega novos formatos para a gestão pública pautada no modelo da *New Public Management*¹¹, o que representa direcionar os princípios do setor privado (diga-se contenção de gastos, eficiência, qualidade total), para a administração pública.

¹¹ Nova Gestão Pública (*tradução nossa*).

A transferência desses princípios não se restringe as relações econômicas como importações, exportações e empréstimos, mas a educação e outros setores. Uma nova eficiência nos serviços públicos ocorre pela responsabilização dos gestores e equipe, levando em conta apenas a capacidade administrativa.

Nas décadas de 1980 e 1990 acentuam-se as discussões sobre a definição de um padrão para a *accountability* nas diretrizes encaminhadas aos países em desenvolvimento. Ao encontro desse assunto, Brinkerhoff (2001, p. 02) afirma que o termo *accountability*, enquanto prestação de contas se apresenta por dois tipos distintos:

Two types of accountability questions can be asked. **The first type** asks simply to be informed; this can include budget information and/or narrative description of activities or outputs. This type of question characterizes basic monitoring and implies a one-way transmission of information from the accountable actor(s) to the overseeing actor(s). In democratic governance terms, the informing aspect of answerability relates to transparency. **The second type** of question moves beyond reporting of facts and figures, and asks for explanations and justifications (reasons); that is, it inquires not just about what was done but why. Justification questions incorporate information transmission, but go beyond to dialogue between the accountable and the overseeing actors¹² (grifo nosso).

Um dos aspectos que destacamos sobre a definição de *accountability* é que, embora haja, por parte da ciência política, diversos apontamentos para o termo, a tendência é convertê-lo como ação informativa, tem sido comum nas diretrizes da década de 1990 para as reformas da Região. Isto se justifica porque na perspectiva neoliberal, *accountability* se restringe ao produto final, como consequência, temos a indiferença do amplo processo que projeta a educação.

¹² Dois tipos de *accountability* podem ser solicitados. O primeiro tipo pede simplesmente a informação; isso pode incluir informações sobre o orçamento e / ou descrição narrativa de atividades ou saídas. Este tipo de pergunta caracteriza monitoramento básico e implica uma transmissão unidirecional de informações do ator responsável (s) para o ator (s) fiscalizar. Em termos de governação democrática, o aspecto informação de *answerability* relaciona-se com a transparência. O segundo tipo de questão vai além de relato de fatos e números, e pede explicações e justificativas (razões); ou seja, não indaga apenas sobre o que foi feito, mas o porquê. Justificação e perguntas incorporam transmissão de informação, mas vão além ao diálogo entre o responsável e os atores de supervisão. (BRINKERHOFF, 2001, p.02, tradução nossa)

Neste contexto, a prestação de contas, definida de um modo informativo corrobora para a consolidação da *New Public Management* porque valoriza responsabilização e contenção dos gastos públicos em detrimento do debate sobre os porquês, dos resultados obtidos.

A partir dessas considerações, mostraremos na sequência que a construção da cultura do gerencialismo na América Latina, não se limitou as discussões no interior da UNESCO ou somente pela hegemonia americana.

A grandiosidade desse projeto ocorreu de tal forma que resultou na criação do “Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento”¹³ (CLAD) em 1972, com empenho dos governos do Peru, México e Venezuela, amparados pelas Nações Unidas. A ideia foi o estabelecimento de uma identidade regional pautada na modernização da administração pública.

Desde a década de 1970 o CLAD contribui para a difusão e o debate sobre a reforma do Estado, aliada a administração pública gerencial, principalmente nos países periféricos no sentido de constituir,

um núcleo estratégico dentro do aparelho estatal, capaz de formular políticas públicas e exercer atividades de regulação e controle da provisão dos serviços públicos. E neste setor do Estado é fundamental a existência de funcionários públicos qualificados e treinados constantemente, protegidos das interferências políticas, bem pagos e motivados. Isso é uma condição *sine qua non* para a implantação do modelo gerencial (p.07).

É este novo profissional que deverá fazer bom uso do modelo de *accountability* compreendida como o “cumplimiento de una obligación del funcionario público de rendir cuentas, sea a un organismo de control, al parlamento o a la sociedad misma” (CLAD, 2000, p. 329). Portanto, há uma linearidade óbvia nessa descrição: democratização que implica em responsabilização, que elege a prestação de contas e que, por fim, atende a um Estado que regula diferentes setores. Quanto mais o gerencialismo for anunciado no contexto democrático, mais a *accountability* se consolida, porque

¹³ <http://www.clad.org>

delega aos dirigentes, a responsabilidade pelos resultados positivos ou negativos das suas instituições. Prestação de contas se configura apenas como uma formalidade burocrática, e não como um processo contemplado de significados para a gestão da educação.

Esta conjuntura impõe um desafio para as políticas latino-americanas frente às exigências trazidas pela globalização, ou seja, promover a ampla alteração nas

antigas políticas protecionistas, substituindo-as por medidas que induzam as empresas a serem mais competitivas no novo ambiente econômico mundial. Para atingir esta meta, é preciso ter um sólido projeto para o setor de comércio exterior, visando aumentar a participação dos países no fluxo de comércio mundial; além disso, os recursos públicos e privados devem ser canalizados estrategicamente para programas nas áreas de educação e ciência e tecnologia (CLAD, p. 2, 1998).

Do que se apresenta, o papel do Estado se modifica, mas garantindo a universalização dos serviços de saúde e educação, provendo meios para a aceleração econômica e macroeconômica, as quais possibilitariam os acordos entre o público e o privado, para o país competir frente às grandes economias.

Também, de acordo com o documento do CLAD, (p.3) a maior mudança no papel do Estado está no formato de intervenção no campo político e econômico. O documento deixa claro que no campo econômico, o Estado não mais intervém de modo direto como produtor de políticas, mas seu perfil será o de regulador. Quanto ao setor social, o Estado será o formulador e financiador das políticas, com capacidade para catalisar parcerias com comunidades, empresas e o terceiro setor. Este processo de partilha de funções e responsabilidade torna-se mais visível no campo da saúde e Educação Básica.

Há complexidades nesse processo porque ao mesmo tempo em que o Estado se consolida como democrático e descentralizado, ele não deixa de regular a ação e eficiência dos setores. Do ponto de vista econômico essa foi uma estratégia no ciclo de reformas de 1990, pois, incide na educação democratizada a saída para as condições da educação na Região.

Dados apresentados pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento identificam que “um em cada três latino-americano vive na linha da pobreza extrema” (CLAD, p. 5). Se até então, as reformas realizadas, deliberavam restritamente sobre a questão do equilíbrio econômico, outra demanda entre em cena, qual seja, promover o desenvolvimento e a distribuição de renda mais democrática. Certamente que essas novas exigências representaram um “calcanhar de Aquiles” para as agências promotoras das reformas, que prescreveram a prosperidade para a Região, mas que na sua maioria não logrou os resultados esperados.

Esse cenário corroborou para a ampliação da nova gestão ou modelo administrativo nos países latino-americanos conforme exposto pelo CLAD (2000, p. 3), a partir de sete metas a serem almejadas: 1) consolidar um padrão burocrático de *policymaker*. Este se configura de modo diferenciado do clientelismo que marca, até então, base da administração da Região. Esta elite burocrática utilizaria de padrões técnicos, e estratégicos, de supervisão e regulação das políticas. Também terá que desenvolver a capacidade de negociação e responsabilização perante o sistema político; 2) estabelecer uma administração pública mais transparente, e nesse processo os gestores devem ser responsabilizados democraticamente perante a sociedade; 3) Descentralizar a execução dos serviços públicos que anteriormente se concentravam na esfera do governo central. Além dos ganhos de eficiência e efetividade, a descentralização aumenta o poder de fiscalização e o controle social dos cidadãos sobre as políticas públicas e seus resultados; 4) Consolidar uma administração Pública Gerencial orientada pelo controle dos resultados¹⁴, ao invés do controle passo a passo das normas e procedimentos. Disso decorre a definição sobre o que fazer após a avaliação, em termos de

¹⁴ Para este objetivo o CLAD afirma que a administração pública baseada nos resultados terá que investir fortemente na construção de instituições e no treinamento de pessoal qualificado, de modo a tornar possível a realização da avaliação de desempenho, tanto organizacional como individual. Esse é um ponto central da Reforma Gerencial do Estado. Neste sentido, o CLAD acredita que os Estados latino-americanos precisarão nos próximos anos montar sólidos sistemas de avaliação de desempenho, caso queiram de fato transformar as atuais estruturas da administração pública (p.12). Vale lembrar a correlação dessa meta, com a consolidação do Laboratório Latino Americano de Avaliação da Educação, destaque, também dessa pesquisa.

penalidades, premiações ou formas de corrigir os erros, num conjunto que permite a aferição mais rigorosa da eficiência, da eficácia e da efetividade, por meio da transparência da administração pública; 5) buscar formas que se afastem do controle burocrático e procedimental para se atentar aos ganhos de eficiência e efetividade das políticas a partir de indicadores de desempenho; controle contábil dos gastos pelos funcionários, conscientes dos custos no serviço público, fazendo bom uso do dinheiro de todos; Controle por competição administrada, ou por quase-mercados, no sentido de oferecer o melhor serviço público aos usuários. Essa competição pode trazer ganhos de eficiência e efetividade ao sistema, já que a disputa obriga a utilização mais racional dos recursos; o controle social que se consolida pela ação avaliativa dos cidadãos sobre os serviços públicos; 6) orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário. Os cidadãos são chamados a assumir um papel ativo na organização da ação coletiva, e mais especificamente naqueles problemas que interferem no seu dia-a-dia e de suas famílias, a exemplo da segurança da comunidade, a gestão da escola dos filhos, etc. Tudo isso para que uma nova relação seja estabelecida entre Estado e sociedade;7) Finalmente, a medida que as relações democráticas se consolidam, elas trazem maior responsabilização do servidor público a partir de três elementos, quais sejam a transparência e prestação de contas por funcionários bem treinados e aptos a resolverem problemas; manter essa dinâmica independente do governo eleito; o mesmo ocorre em relação aos representantes formais, informais que atuam na esfera pública não-estatal.

Diante desse cenário marcado por uma relação mais modernizada entre Estado, economia e sociedade, Clarke & Newman (2012, p. 354), analisam que “houve esforços compartilhados para liberar as forças do mercado do controle do Estado; liberar o consumidor da carga de impostos; e reduzir o tamanho, âmbito e custo do Estado”. Na mesma análise, a nova gerência representa as formas ou processos de transformação cultural e política de um novo perfil do Estado.

O Estado não deixa de existir, se transforma e se caracteriza com novos formatos e estratégias, sendo um Estado menos visível que se constitui pelo caráter regulador ou “Estado ausente e presente” (HYPÓLITO 2013, p. 336). Ausente porque o gerencialismo lega a outras esferas individuais e sociais a responsabilidade pelas políticas e seus efeitos, ao mesmo tempo é presente pela materialização de políticas de regulação, a exemplo das avaliações, que priorizam a eficiência dos diversos setores sociais.

Também o Estado, se antes se configurava como burocrático, oneroso e ineficiente, o gerencialismo abre espaço para a governança¹⁵ menos hierárquica, pautada no atendimento dos interesses dos sujeitos transformados em clientes que exigem que seus anseios de qualidade dos serviços sejam atendidos. Ball (2005, p.544) avalia que o gerencialismo “desempenha o importante papel de destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos”. Se, o setor público se apresentava como inoperante e o setor privado como eficiente, o gerencialismo aproxima as duas dimensões apenas do ponto de vista administrativo, não importando a perspectiva humana e das relações profissionais pautadas no compromisso coletivo.

O novo gerencialismo, até então restrito a dinâmica da empresa e ao setor privado, é direcionado ao setor público, com especial expressividade na educação. Clarke & Newman (2012, p. 361) consideram que este novo tipo de gestão entra na vida cotidiana dos profissionais que passam a desejar direcionamentos modernos para a educação.

É uma ideia pautada no poder transformador da gestão empresarial, e de gestores como indivíduos heroicos que podem reestruturar organizações consideradas em falência. Introduce-se uma linguagem sobre gestão eficiente muito presente na ação, discursos governamentais, documentos, diretrizes, oratória dos partidos políticos, relatórios do Banco Mundial e outras agências internacionais. Com isso, materializa-se

¹⁵ Segundo Bresser Pereira, o novo modelo de gerencia é, também, um modelo de “governança” porque envolve outros atores (empresas, comunidade, ONGs), além do próprio governo, no processo de governar (2008, p. 294).

Modelo educacional admitido a partir das reestruturações educacionais desenvolvidas em outros lugares, com o aprofundamento das políticas de controle curricular centralizado e políticas de gestão baseadas nos preceitos da nova administração pública (HYPÓLITO, 2013, p 336).

Neste modelo, todos tomam partido na defesa de qualidade, eficiência, modernização da instituição escola, até então fadada ao fracasso, decorrente do excesso burocrático e das relações interpessoais alicerçadas na hierarquia.

É a entrega dos serviços públicos à responsabilidade do setor privado, uma terceirização que submete o setor público cada vez mais as exigências do capitalismo. Hypólito (2013, p.336) considera que não é uma relação direta de compra e venda, mas ação sutil que subjuga o setor público à economia.

Neste sentido, a accountability, modifica as relações da economia e da gerência, processo que na abordagem do ciclo de políticas constitui alteração não apenas das relações administrativas, mas pessoais e profissionais. Este processo é compreendido por Ball (2005) como relações performativas ou performatividade descrita como

Uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança. [...] a performatividade é alcançada mediante a construção e publicação de informação e de indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismo para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e classificar (BALL, 2005, p. 543-544).

A nova gerência aliada a performatividade são tecnologias políticas que aplicadas conjuntamente, dão a ideia de algo novo, que vai contra a antiga forma administrativa alinhada no profissionalismo e na burocracia. Essas tecnologias não mudam apenas a estrutura técnica das organizações, mas “quem nós somos” (BALL, 2002, p. 05). É pela performatividade que os homens e mulheres os quais atuam no cotidiano escolar são julgados, comparados e avaliados na medida do esforço pessoal.

Cada componente do setor educacional precisa prestar conta dos seus resultados e da atuação que se espera dele. A questão não é sobre a “possível certeza de ser sempre vigiado. Trata-se ao contrário, da incerteza e da instabilidade de ser julgado de diferentes maneiras, por diferentes meios e

diferentes agentes” (BALL, 2010, p. 39). O que contribui para a criação de uma cultura empresarial competitiva em nível pessoal e local, não importando as diferenças pessoais e culturais.

Neste enfoque, performatividade e gerencialismo se materializam em modernas e complexas tarefas para a escola e seus profissionais. Os espaços se configuram em democratização, participação e descentralização anunciadas pelas mídias, mas nem sempre concretizados no cotidiano educacional. Ainda vemos “diferentes modos de gestão escolar anunciado como democráticos, mas que, não raro, apresentam práticas que revelam concepções conservadoras” (LEITE; HYPOLITO, 2010, p. 03). No processo de consolidação das políticas, decorrentes do Estado reformado, a performatividade e o gerencialismo se entrelaçam.

Ressaltamos que na conjunção do gerencialismo e da performatividade ocorre a abstração do profissionalismo, no seu sentido mais significativo. Enquanto o profissionalismo refere-se ao trabalho educacional comprometido com a função social do debate e reflexão acerca das questões educacionais, a performatividade é movida pela necessidade de resultados imediatos, pela imagem ideal de professor, educando e escola, “neste aspecto há uma possibilidade real de que as relações sociais autênticas sejam substituídas por relações performativas” (BALL, 2012, p. 45).

Os conceitos sobre Estado, reformas, *accountability*, gerencialismo e performatividade discutidos até este momento, se constituem elementos para a identificação dos consensos pretendidos para o setor educacional na conjuntura econômica e política após a década de 1980, marcada pela preposição de projetos modernizadores para os países em desenvolvimento.

A seguir, apresentamos o Projeto Principal e Regional de Educação da América Latina e Caribe, tendo em vista a importância desses referenciais para a consolidação de acordos sobre a gestão eficiente da educação, cujo contorno principal é a avaliação como condição para a qualidade no setor educacional.

2 PROJETO PRINCIPAL PARA EDUCAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE NA SUA PRIMEIRA FASE(1984-2001) E PROJETO REGIONAL DE EDUCAÇÃO, SEGUNDA FASE(2002-2017): DIRETRIZES PARA A AVALIAÇÃO

Marilia Fonseca no seu texto intitulado O financiamento do Banco Mundial à Educação Brasileira: vinte anos de cooperação internacional (1996), analisa a influência das agências internacionais na assessoria e diretrizes políticas setoriais.

Entre outros aspectos, a autora mostra o anúncio da colaboração internacional, considerada estratégia política frente às severas disparidades sociais; a interação do Banco com os países membros, desmistificando a ideia de que as políticas são impostas aos governos locais; expõe a existência de autores e atores nos acordos locais e internacionais; avalia as mudanças na prioridade de atuação do Banco ao anunciar a educação como estratégia capaz de fazer recuar as injustiças e a pobreza. Os apontamentos do texto dão pistas sobre o interesse das agências internacionais em propor amplos projetos para a América Latina, como condição para o desenvolvimento e modernização dessas localidades.

Quanto à mudança no perfil do Banco, Fonseca (1996) identifica que esta instituição fundada em 1944 na Conferência de Bretton Woods, atuou inicialmente no papel voltado para a reconstrução dos países destruídos pela guerra e, empréstimos que se limitavam ao setor privado. A autora argumenta, também, que após 1960 ocorre uma mudança radical na atuação e papel desempenhado pelo Banco diante da crise estrutural das grandes economias mundiais. Além da colaboração para o desenvolvimento, outras áreas são priorizadas

Ajuda governos em países em desenvolvimento a reduzir a pobreza por meio de empréstimos e experiência técnica para projetos em diversas áreas – como a construção de escolas, hospitais, estradas e o desenvolvimento de projetos que ajudam a melhorar a vida das pessoas. [...] oferece apoio aos governos membros em seus esforços para investir em escolas e centros de saúde, fornecimento de água e energia, combate a doenças e proteção ao meio ambiente (WORLD BANK, 2014).

De modo articulado com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) entre outras agências regulatórias do sistema das Organizações das Nações Unidas, as diretrizes de modernização centram-se no setor social com projetos de redução da pobreza das crianças, como exposto em relatório do Banco Mundial: “É óbvio que se as crianças pobres receberem instrução terão muito mais chances de deixar de ser pobres” (BANCO MUNDIAL, 1995, p.85). Ocorre, também, a expansão da oferta ao ensino básico e ênfase na teoria do capital humano, como mostramos anteriormente.

Chama atenção o fato da simultaneidade entre o anúncio de políticas com caráter humanitário, e a consolidação de ações governamentais cada vez mais pautadas na gerência, eficiência, resultados, índices de avaliação, comparação entre regiões, o que permite apontar paradoxo e discrepâncias¹⁶ na formulação teórica das políticas de cunho internacional.

Além desses aspectos mais administrativos, após 1990 o Banco volta-se para áreas específicas como educação infantil, educação de jovens e adultos, educação das mulheres e educação para as relações étnicorraciais. As reformas educacionais e setoriais são justificadas pelos organismos internacionais pela promessa e possibilidade de sanar a crise social. Isto porque o Banco já havia previsto um aumento da desigualdade social e das condições escolares nos países em desenvolvimento. A partir dessas considerações Torres (1996, p. 30) analisa que

Um número absoluto de crianças sem escolas pode aumentar no mundo, pouco mais da metade dos alunos completam a escolaridade, ineficácia da alfabetização de adultos, a demanda do ensino secundário não atende à demanda, alargamento da distância entre a educação dos países centrais e periféricos.

Assim, os sistemas educacionais dos países em desenvolvimento são orientados para o enfrentamento dos desafios nas áreas da educação, saúde, cultura e economia. Isso justifica o significativo número de projetos,

¹⁶ Ao mesmo tempo em que as políticas anunciam o fim da desigualdade social, mais acirradas encontram-se as diferenças na América Latina.

conferências e planos elaborados no período, os quais foram recebidos pelos governos nacionais como condição para a modernização da economia local.

Estudos realizados por Coraggio (1996), Fonseca (1996), Fiori (1997)¹⁷ apontam especificidades dos projetos estruturados nos anos de 1990 e, entre elas destacamos a ênfase na educação com função paliativa e focalizada. Tanto que no contexto das reformas, a escola precisa ser convencida que, se os insumos¹⁸ forem corretamente utilizados, os resultados serão positivamente alcançados.

Fonseca (1998, p. 56), analisa este processo como a representação de uma meritocracia localizada, pois, “bibliotecas, material instrucional e livros textos são privilegiados em detrimento de fatores humanos, como formação, experiência e salário do professor e reais condições sociais dos educandos”. Os autores apontam também que os conceitos de infância, currículo, aprendizagens são confusos nos relatórios do Banco Mundial porque não se beneficiam das pesquisas em educação, sociologia, filosofia e afins. Ainda no âmbito curricular e pedagógico percebem-se fissuras, pois o currículo para o Banco é visto apenas como os conteúdos a serem ensinados.

Não há como dissociar currículo dos objetivos, estratégias, métodos e materiais de ensino dos critérios e métodos de avaliação, quando se analisa a educação e as aprendizagens. Bibliografias específicas das áreas humanas não são percebidas nas referências dos relatórios, o que revela um distanciamento pedagógico na concepção de infância adotada pelo Banco, não se apresenta uma mudança significativa nos conceitos educacionais, mas reforça modelos e práticas tradicionais na busca de resultados imediatos.

Este é o cenário econômico, ideológico e consensual no qual emerge a primeira etapa de um dos projetos mais significativos do ponto de vista

¹⁷ CORAGGIO, J.L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio. O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1996. p. 229-251/FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio. O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1996/ FIORI, Luiz. Neoliberalismo e políticas públicas. In: FIORI, José Luís. Os moedeiros falsos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

¹⁸ Em relatório do Banco Mundial (1995) os insumos referem-se a estrutura física da escola como carteiras, quadra de esportes, giz, material escolar entre outros, considerados a base para a aprendizagem da criança.

estratégico-político, elaborado sobre as diretrizes dos organismos internacionais chamado de Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe, aqui designado pela sigla (PPE), cuja historicização e documentação serão tratadas a seguir.

O PPE emergiu dos interesses das comissões envolvidas na Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (Orealc) ligada à UNESCO. Somaram-se, ainda, interesses da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). O objetivo principal do projeto seria a intervenção nas precárias condições referentes à baixa escolaridade, evasão escolar, gestão ineficiente das regiões mais pobres no que se refere à administração da educação, setor que deveria ser reformulado e modernizado.

Sobre a vigência do Projeto Principal de Educação, este se apresentou em um formato inicial entre 1981 e 2001. Ao longo desse período foram realizadas sete conferências pelo Comitê responsável pelos trabalhos. Os encontros objetivaram a avaliação referente às metas atingidas, o ranqueamento das localidades com melhores resultados em educação e desenvolvimento, bem como a proposição de estratégias para superação dos problemas não resolvidos.

Ao final desse período, foi solicitado à Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) a continuidade das metas para a melhoria da educação. Em 2001, na última conferência do Projeto Principal e dos acordos entre o Banco Mundial e a UNESCO, ficou estabelecida a continuidade dos trabalhos por meio do Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe, agora com a nomenclatura (Prelac) e com vigência para o período 2002-2017.

A UNESCO já realizou três etapas de avaliação do Prelac, sendo a primeira em Cuba 2002; a segunda na Argentina (2007) e a terceira, também, na Argentina, em 2011. Destacamos a continuidade na exigência da educação com ênfase nos resultados, nos modelos de instrumentos avaliativos, na necessidade de comparação entre regiões e instituições de ensino.

Lembramos que os documentos das conferências, expostos a seguir, se constituem em fontes primárias deste estudo. Os discursos sobre educação e os encaminhamentos para a avaliação serão analisados à luz dos condicionantes políticos, econômicos e ideológicos do período investigado. Atentamos para o fato de que não há uma linearidade nas orientações e implementação das metas do Projeto Principal da Educação porque, ao ser gerado no contexto internacional traz especificidades pontuais que, abordadas no contexto local, são reinterpretadas, reescritas e adaptadas em nível nacional.

Do ponto de vista político e econômico a consolidação do Projeto Principal de Educação ocorre em convergência com a reestruturação do modo de produção capitalista, principalmente nos países centrais. Este processo toma contornos mundiais, dos quais, as reformas do Estado são postas como o meio mais eficaz para fazer expandir a economia. A reforma pautada na política neoliberal não materializa de um jeito homogêneo para todas as localidades, mas considerando as diferentes especificidades dessas regiões.

Embora esta pesquisa tenha como base a repercussão das diretrizes do PPE para a avaliação em larga escala não podemos separar a dimensão avaliação de outros elementos como o anúncio da educação para todos e a nova gestão da educação. Por isso, julgamos pertinente visitar estes anunciados dentro dos documentos, tendo em vista que são processos e discursos simultâneos.

De acordo com os documentos estudados, o período de elaboração do PPE reflete forte contexto de influência externa cujo objetivo se pauta na equalização social¹⁹. A consolidação dessa tarefa se daria pela ampliação e acesso à educação anunciada como pilar de desenvolvimento.

Para a América Latina este discurso é evidenciado desde a primeira reunião para a proposta do Projeto Principal de Educação, em 1979 na cidade do México:

Que la educación es un instrumento fundamental en la liberación de las mejores potencialidades del ser humano, para alcanzar una sociedad más justa y equilibrada, y que la independencia política y

¹⁹ Coraggio (1996) analisa que equalização não é igualdade e justiça social. Equalização significa apenas medida paliativa para sanar, temporariamente, uma situação conflituosa.

económica no puede realizarse cabalmente sin una población educada que comprende su realidad y asuma su destino (UNESCO, 1979, p. 02).

As orientações do PPE priorizam o campo educacional como pressuposto do desenvolvimento social e pessoal. Reiteram a necessidade de aceitação, em nível local, da colaboração externa como possibilidade de consolidar uma nova ordem mundial, conforme segue no documento:

Que la cooperación internacional, intrarregional y bilateral debe propender a fomentar un renovado respeto de los objetivos e intereses nacionales de cada pueblo y a hacer avanzar un nuevo orden económico internacional en el que se consideren las necesidades, características y aspiraciones de nuestros pueblos, para contribuir al fortalecimiento de la cooperación entre los Estados de la región, propiciando las acciones conjuntas que permitan lograr una mayor justicia económica y social (UNESCO, 1979, p. 03).

Neste contexto de influência, no qual as políticas são concebidas, a primeira reunião para organização do PPE abrange outros objetivos nascidos do contexto democratizador. Entre eles, garantir e oferecer, até o final de 1999, uma educação mínima de 8 a 10 anos para todas as crianças em idade escolar; eliminar o analfabetismo até o fim do século; desenvolver e ampliar os serviços educacionais para jovens e adultos; melhorar a qualidade e a eficiência dos sistemas através das reformas necessárias (UNESCO, 1979, p. 23).

Ao referir-se aos projetos orientados por agências internacionais, Alfonso (2001, p. 20) os define como construção política e cultural que pouco ou nada tem a ver com democracia substantiva ou a democracia comprometida com a transformação social. Ao contrário, torna-se instrumento para ajudar a nivelar ou unificar as pessoas enquanto sujeitos jurídicos, criando uma justiça formal que serviu (e ainda continua a servir) para ocultar e legitimar a permanência de desigualdades de classe, gênero, raça e condições de oportunidades.

2.1 Orientações políticas do Projeto Principal de Educação no contexto da década de 1980

A seguir, analisamos as principais metas e recomendações para a avaliação da qualidade da educação inseridas no Projeto Principal de Educação em sua primeira etapa, entre 1984 e 2001.

O objetivo é mostrar que a avaliação ganha centralidade de forma simultânea a outras categorias como descentralização, gestão empresarial, cooperação internacional e ênfase nos resultados. Isto se justifica porque as mudanças no perfil da avaliação das últimas décadas não ocorreram de forma isolada, mas a partir dos contextos de influência e produção de texto, em referência ao ciclo de políticas.

Para isso trazemos a conceituação elaborada por Ball e traduzida por Mainardes (2006, p.53) na qual uma política se constitui como texto e como discurso. No que se refere ao texto, ela pode ser interpretada pelos seus interlocutores, os documentos mostrados a seguir esclarecem esse processo. As orientações internacionais são reinterpretadas na América Latina, podendo ser mais formativa ou neoliberal, dependendo dos sujeitos que estão à frente na elaboração das políticas para a Região. Essas políticas, segundo Leite (2012, p. 135) pode variar e mudar seus significados na arena política, porque são contextos e sujeitos diferentes.

A seguir, trazemos o contexto de influência e da produção de texto, referentes à década de 1980. Três encontros foram realizados pelo Projeto Principal de Educação, a Conferência do México 1984, Colômbia 1987 e Guatemala em 1989.

Nesses documentos estão expostas as categorias avaliação, descentralização, gestão e qualidade da educação, não como fenômenos isolados, mas convergentes ao momento de significativas mudanças políticas e consensuais nas economias da América Latina, conforme indica os excertos mostrados no quadro a seguir.

Quadro 1: Orientações do Projeto Principal - década de 1980

Eventos do Projeto Principal	Orientações aos países membros como meio de obter qualidade em educação	Categorias para condução das políticas
<p>Conferência do México 1984</p>	<p>-Estabelecer relação entre as políticas educativas e as políticas globais de desenvolvimento visando qualidade e equidade;</p> <p>-Coordenação dos Planos com os programas e projetos locais de desenvolvimento socioeconômico;</p> <p>-Formular estratégias e introduzir inovações metodológicas e técnicas de planificação e administração da educação;</p> <p>-Melhorar a gestão e a administração de processos educativos recorrendo, à informática;</p> <p>-Fortalecer os sistemas de informação estatística;</p> <p>-Levar a cabo processos e análises, consultas e discussões desde o nível local e nacional, para interpretar o conceito de qualidade da educação: controle e avaliação escolar, planificação, avaliação, gestão de programas; participação das comunidades gestão e avaliação dos resultados em educação;</p> <p>-Empregar adaptações nos aspectos para a organização escolar e sua gestão;</p>	<p>-Abertura às orientações internacionais</p> <p>-Descentralização</p> <p>-Parcerias</p> <p>-Gestão</p> <p>-Eficiência</p> <p>-Controle</p> <p>-Planificação</p> <p>-Indicadores de Avaliação</p> <p>-Equidade</p>

	<p>-Capacitar educadores e diretores da escola e aprimorar instrumentos de avaliação do rendimento escolar;</p> <p>-Realizar avaliações periódicas dos resultados nos Planos Nacionais da Ação; mobilizando recursos da comunidade internacional (UNESCO, 1984, p. 7 a 32).</p>	
<p>Conferência da Colômbia 1987</p>	<p>-O desenho global da avaliação implica a comparação entre os resultados;</p> <p>-Reavaliação da prioridade da educação associada ao processo de democratização;</p> <p>-Educação para democratização, trabalho produtivo, fomento a criatividade;</p> <p>-Reforçar a transformação social, escolarização, eliminação do analfabetismo e melhoramento da qualidade da educação para a construção de sociedade justa, qualitativa e solidária;</p> <p>-Transformar o aparato administrativo em relação a gestão da educação (regionalização, descentralização das técnicas de micro planificação, introdução tecnologias de gestão, aumentar a eficiência e a participação dos agentes locais, mantendo níveis de qualidade no plano nacional (UNESCO, 1987, p. 19 a 49, <i>grifos nossos</i>).</p>	<p>-Comparação de resultados</p> <p>-Democratização</p> <p>-Solidariedade</p> <p>-Qualidade</p> <p>-Insumos</p> <p>-Justiça social</p> <p>-Eficiência</p> <p>-Otimização dos gastos</p> <p>-Descentralização</p> <p>-Parcerias</p>

<p>Conferência Guatemala 1989</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Intensificação e sistematização dos intercâmbios; -Aprofundar processos de planificação e nos programas desenvolvidos no marco das redes Latino Americanas; -Experimentar estratégias para incorporar diversos atores do processo educativo e as atividades de planificação e gestão nos programas de alfabetização e educação básica; -Incrementar eficiência na gestão, descentralização e flexibilização administrativa; -Elaborar indicadores confiáveis para analisar a situação e evolução dos aspectos da realidade educativa; -Elaborar indicadores e metodologias para a medição da qualidade da educação; - Atentar às ferramentas estatísticas e de análises, para a gestão eficaz dos recursos educativos. Em consequência, a tendência de difundir uma cultura do tipo “gerencial” (eficiência dos sistemas educativos); - Ampliar a responsabilidade pelos resultados e articular as ações do Estado entre os níveis central, regional e local; -Organização de gestão: descentralizada, 	<ul style="list-style-type: none"> -Técnica -Gestão eficiente -Planificação das políticas -Flexibilização -Descentralização -Indicadores de Qualidade; -Análises estatísticas -Gerencialismo
-----------------------------------	---	--

	flexível para estimular sistema educacional diversificado. (UNESCO/1989, p. 11 a 52, <i>grifos nossos</i>)	
--	---	--

Fonte: UNESCO (1984; 1987; 1989).

Ao confrontarmos as recomendações das três primeiras Conferências da década de 1980, alguns elementos chamam a atenção nos documentos. Inicialmente, a conotação de *slogans* nas recomendações converge com o período de redemocratização da sociedade e reformas nos diversos setores, o que implica na consolidação de outra cultura administrativa, um novo jeito de gerir, administrar e avaliar a educação. A esse respeito Evangelista (2014, p. 22) observa que à “medida que um conceito é incisivamente anunciado, tem-se a impressão de natural porque se insere na vida das pessoas e instituições”. No contexto da década de 1980 é possível visualizar este processo de anúncio da nova gestão, descentralização e participação internacional.

Ainda que a avaliação não se apresente como ponto principal de pauta nas primeiras orientações do PPE, novos modelos administrativos são anunciados. Isto revela que o sistema de avaliação no Brasil se consolida, também, pela via da nova gestão, descentralização e democratização da escola por meio de programas como “Escola para Todos”. Isso remete a análise feita por Bonamino (2013, p. 35) para a qual a “universalização do ensino no Brasil, tem sido muito solidificada”, vemos isso claro nas orientações do PPE, mas o que falta são políticas para a permanência e a progressão adequada dos alunos no sistema escolar, o que se consolidará pelo efetivo ensino de qualidade.

Outro ponto comum nas recomendações é a ênfase na qualidade e eficiência da educação, alcançada pela elaboração de indicadores e metodologias para a medição da qualidade da educação. Tal objetivo impulsiona a introdução de novas e modernas tecnologias de gestão, direcionados a aumentar a eficiência, pertinência e a participação dos agentes locais no processo educativo, tendo presente a necessidade de manter os mesmos níveis de qualidade.

Destacamos que categoria “qualidade” é referida 34 vezes na conferência da Colômbia (1987). Isso evidencia que dentro das orientações propostas no âmbito do PPE, ocorre um crescente interesse ao paradigma da qualidade em educação ligado a participação da comunidade e as avaliações. Evangelista (2014, p. 27) analisa que as questões envolvendo a qualidade se tornam *slogans*, cabíveis em qualquer projeto educacional, sob qualquer perspectiva. As reformas que apelam para o bordão qualidade conquistaram a aceitação popular.

Disso decorre um desafio no campo educacional, considerar a qualidade em seu aspecto mais histórico, ligado à função social da escola e, por outro, a qualidade pautada nas exigências do mercado, materializadas por uma concepção reducionista de qualidade e medida por exames externos, cujo sentido não contempla a oportunidade de apropriação dos conhecimentos.

A avaliação como indutora da qualidade, é uma total inversão ao objetivo proclamado das avaliações institucionais, que deveriam ser diagnósticas, dando elementos para a elaboração de políticas e, ao contrário, acaba por ser meritocrática, culpabilizando as escolas e mais especificamente os professores pelo sucesso ou fracasso escolar, como se o sistema público não fosse responsável pela rede de escolas e sua qualidade (PERONI, 2008, p. 7).

Isto porque educação de qualidade implica certa emancipação das pessoas no que compete a sua capacidade de refletir sobre as atitudes que são cobradas dentro da própria escola, para que ações e pessoas possam ser transformadas nesse processo.

Ainda sobre a conferência realizada na Colômbia (1987) observamos que de modo geral, aponta a necessidade de novas formas de divulgação e comparação dos resultados acompanhado pela descentralização e eficiência onde “el diseño global de la evaluación implica la **comparación** entre los resultados del pretest y del post-test tanto en las escuelas del proyecto como en las de control. (*grifos nossos*, p. 37). Este consenso será reforçado por novos *slogans* ligados ao perfil, das reformas econômicas, cujo indicador mais importante é, justamente, a transparência dos resultados através das estatísticas, gerência e eficiência do setor educacional

Se debiera poner más atención en las herramientas estadísticas y de análisis y en una mejor información, que son las condiciones previas para una nueva política sectorial y para una gestión eficaz de los recursos educativos. En consecuencia, la tendencia es la de difundir una cultura de **tipo “gerencial”**, necessária para mejorar la eficacia en la asignación y utilización de los recursos (UNESCO, 1989, p. 34, *grifo nosso*).

A partir das categorias, brevemente analisadas nos documentos das conferências do PPE, ocorridas na década de 1980, percebemos que a proposta para a melhoria da qualidade da educação está ligada aos processos avaliativos, comparação e gestão para a eficiência dos resultados. No entanto, a possibilidade dos descaminhos, ou fracasso de uma proposta de reforma não é lembrada nos textos legais das conferências. O que implica em desafios no sentido de enfrentar, por meio do debate, os limites e as perspectivas das políticas para avaliação, porque o que está em jogo são as reais condições sociais, econômicas e culturais de cada localidade.

2.2 Orientações políticas do Projeto Principal de Educação: especificidades da década de 1990

Na sequência, expomos a década de 1990 com os respectivos apontamentos referentes à avaliação no contexto do Projeto Principal da Educação.

Quadro 2: Orientações do Projeto Principal - década de 1990

Eventos do Projeto	Orientações aos países membros como meio de obter qualidade em educação	Categorias para condução das políticas
Conferência do Equador 1991	-Recomendar avaliação dos sistemas de alfabetização (em consonância com reforma do Estado); -Generalizar propostas de descentralização e administração dos	-Reforma do Estado -Descentralização -Sistemas avaliativos

	<p>sistemas educativos;</p> <p>-Novos sistemas de avaliação (promoção automática);</p> <p>-Melhorar o ensino de ciências, metodologias de leitura escrita e matemática;</p> <p>-Ampliar a participação dos docentes para o melhoramento da qualidade da educação (avaliações contínuas e responsabilidade coletiva dos resultados);</p> <p>-Estabelecer sistemas nacionais de avaliações das aprendizagens, destinados a eficácia do sistema educativo em nível nacional e local;</p> <p>-Desenhar novas modalidades de formação, capacitação e a criação de sistemas de avaliação;</p> <p>-Avaliar os resultados do sistema educativo em articulação com as demandas educativas;</p> <p>-Desenvolver políticas de avaliação do rendimento do processo educativo (uso de sistemas de informação);</p> <p>-Responsabilizar os indivíduos e as</p>	<p>-Qualidade</p> <p>-Responsabilização</p> <p>-Eficiência</p> <p>-Transparência/ Accountability</p> <p>Agilidade nos dados</p>
--	--	---

	<p>instituições valendo-se da informação transparente;</p> <p>-Impulsionar processos de descentralização, regionalização e desconcentração;</p> <p>-Desenhar mecanismos de avaliação dos resultados (UNESCO, 1991, p. 10 a 45, <i>grifo nosso</i>)</p>	
<p>Conferência do Chile 1993</p>	<p>-Avaliar os docentes e o rendimento escolar;</p> <p>-Desenvolver gestão responsável mediante sistema de avaliação;</p> <p>-Aumentar a racionalidade e competência produtiva;</p> <p>-Estabelecer padrões nacionais e sistemas de avaliação de resultados educacionais;</p> <p>-Gerar sistema de controle sobre os níveis intermediários de responsabilidade e acompanhamento das conquistas educacionais;</p> <p>-Melhorar a qualidade dos processos e resultados;</p> <p>-Definir competências educativas</p>	<p>-Descentralização</p> <p>-Controle</p> <p>-Mecanismos Avaliativos</p> <p>-Eficiência</p> <p>-Padronização</p> <p>-Competência</p> <p>-Qualidade</p>

	atribuindo aos participantes, indicadores para medir os seus resultados. (UNESCO, 1993, p. 03 a 34)	
Conferência da Jamaica 1996	<p>-Avaliar e medir a qualidade (assumir responsabilidades pelos resultados em educação);</p> <p>-Aplicar critérios e procedimentos para avaliar os alunos e suas competências;</p> <p>-Criar indicadores qualitativos para complementar à avaliação da qualidade;</p> <p>-Realizar avaliações nacionais para determinar o nível de habilidades alcançadas;</p> <p>-Desenvolver medidas comparativas em diferentes níveis;</p> <p>-Estabelecer mecanismos para análise regional dos resultados;</p> <p>-Desenvolver sistemas indicadores para avaliar o desempenho das escolas (desempenho do aluno, da instituição);</p> <p>-Adaptar fórmulas de comunicação dos resultados das medições sobre a qualidade da educação e implementar medidas que melhorem os resultados como controle social e desempenho das</p>	<p>-Competências</p> <p>-Responsabilização</p> <p>-Indicadores de qualidade</p> <p>-Comparação</p> <p>-Controle</p> <p>-Incentivos</p> <p>-Premiações</p> <p>-Divulgação dos resultados</p>

	<p>escolas;</p> <p>-Reduzir o papel executivo dos Ministérios da Educação e reforço da sua capacidade de análise;</p> <p>-Identificar problemas, avaliar experiências significativas nacionais, estrangeiros e punição adequada;</p> <p>-Contar com recursos para contratar investigações e avaliações externas. (UNESCO, 1996, p. 10 a 52, <i>grifo nosso</i>)</p>	
--	--	--

Fonte: UNESCO (1991; 1993; 1996).

Nas recomendações do Projeto Principal para a década de 1990 destacamos a forma específica de solicitar aos países membros, novas iniciativas referentes à avaliação, seja ela voltada aos resultados das aprendizagens dos alunos, da atuação dos docentes, em âmbito local ou de forma externa, processo que se evidencia na síntese referente à conferência realizada na Jamaica (1996).

No que se referem às categorias orientadoras das políticas educativas, os termos reforma, descentralização; qualidade; responsabilização, eficiência; transparência/Accountability serão recorrentes nos demais eventos o Projeto principal. Esse processo condiz com o entorno político e econômico do período, marcado pelas diretrizes firmadas na Conferência de Jontiem (1990) que apresentou como diretriz este mesmo formato.

No decorrer da década de 1990, a preocupação com a qualidade da educação, consolidou a estruturação de sistemas avaliativos em toda América Latina. Isso corroborou para que novas categorias fossem incluídas na condução das políticas sendo elas: indicadores de qualidade, comparação, controle, agilidade, resultados imediatos, incentivos e premiações.

Reiteramos que a influência do Projeto Principal de Educação possibilitou a criação em 1996 do Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe (PREAL), cuja vigência estava prevista para 2015.

Chamamos a atenção para este programa porque a introdução das novas categorias nos documentos da década de 1990 encontra-se amparadas nesse Programa. Assim, a equidade se justifica distância que separa as escolas públicas das particulares e nos diferenças nos resultados de aprendizado entre grupos com distintos capitais sociais (UNESCO/PREAL, p.05). É preciso um equilíbrio entre os setores sociais como condição para a justiça e a paz.

Quanto à descentralização e autonomia são necessárias pelo centralismo exagerado das escolas, o que provoca baixo rendimento interno, desmotivação dos professores e escassa participação das comunidades e famílias na gestão do processo educativo (idem). Quanto maior for a visão da descentralização compartilhada entre os diferentes centros de poder, maior é a probabilidade de êxito(p.20)

A gestão eficiente pauta-se na urgência de alocar e focalizar os recursos melhorias nos gasto e êxitos na aplicação de estratégias para melhorar a equidade, a qualidade.

Concluimos com a leitura dessas informações que a estrutura avaliativa do país revela a presença de um Estado que neste período, se configura como um Estado regulador das políticas, cujos contornos mais visíveis são, justamente, a utilização da avaliação para verificar a eficiência, otimização de gastos, focalização e equidade em Educação.

Neste espaço de construção de consensos e para cumprir a agenda de modernização dos setores como a educação, verificamos que a gestão eficiente dos serviços públicos permanece na pauta da maioria das recomendações. A Conferência do Chile (1993, p.21) atenta para o fato de que “hacen necesario redoblar los esfuerzos para modernizar la gestión de la educación”. Além dessa perspectiva inovadora com uma gestão mais moderna

e eficaz, o documento chama a atenção para a necessidade de “mayor información y la mejor capacidad para cuantificar los resultados de las estrategias permite formular conjuntos de medidas articuladas tanto entre ellas y con otras ya en operación, para el logro de metas específicas” (p.22). Por meio da nova gestão, informação e quantificação ocorre uma transferência da gerência para o âmbito local.

A partir da compreensão que um documento não expressa apenas palavras, mas intenções políticas capazes de modificar as práticas sociais, o panorama das décadas de 1980 e 1990 permite afirmar que, a avaliação vai ganhando centralidade de modo convergente com o momento político das referidas décadas, a exemplo da Conferência realizada na Jamaica em 1996, que apresenta orientações alinhadas às diretrizes neoliberais as quais, no Brasil já se consolidavam no documento do Plano Diretor da Reforma do Estado²⁰, lançado em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Verificamos, também, nos apontamentos do Projeto Principal para as décadas de 1980 e 1990, um deslocamento estratégico político da categoria avaliação.

Se, a década de 1980, expressa uma gestão e avaliação como meios de democratização, equidade social e modernização do setor educacional, na década de 1990 a avaliação passa a ser significada mais fortemente, por critérios relacionados ao perfil de Estado regulador. Assim, três perspectivas podem ser analisadas a partir da leitura das metas expostas nos documentos do PPE para a década.

A primeira implica em orientações voltadas para novos modelos de gestão, descentralização, regionalização e desconcentração, visando uma maior democratização social. Num primeiro plano, avaliação aparece interligada aos mecanismos de descentralização da escola, o que sugere uma correlação com aquilo que Ball (2005, p. 542) denomina de gerencialismo ou a inserção, no setor público, de uma forma de poder e autonomia que sinaliza

²⁰ Na gestão de FHC, foi criado o MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). As atividades desse Ministério foram expostas no documento intitulado Plano Diretor da Reforma do Estado. Vale lembrar a grande similaridade desse documento com os apontamentos do Consenso de Washington, realizado em 1989.

para a cultura empresarial pautada nas pessoas, no individual, nos governos locais.

É o paradigma da gestão pública que traz a figura do diretor como corresponsável pelos recursos humanos, técnicos e financeiros que ampliados, dão significado ao custo benefício das políticas. É no espaço da gestão local que se encerram os efeitos das políticas, agora mais distanciados da responsabilização do Estado, mas não da sua regulação. Lembramos que esse fato coloca em questão a des-regulação do Estado neste cenário, pois o que se consolida segundo Ball (2001, p. 104) é a desregulação controlada, uma vez que ele não deixa de existir, especialmente no campo educativo.

Na segunda perspectiva, a década de 1990 se destaca pelas orientações voltadas a necessidade de desenhar ágeis mecanismos de avaliação dos resultados em educação. Tal propósito converge com os princípios de uma pedagogia utilitarista de respostas eficientes, sem o apoio da análise dialética capaz de apontar as contradições do processo avaliativo como, a exclusão dos alunos, a falta de sintonia entre aportes teóricos, práticos. Há um distanciamento da avaliação enquanto matriz formativa que segundo Freitas (2007, p. 22) é aquela que orienta os estudantes para a realização de seus trabalhos e de suas aprendizagens, ajudando-os a localizar suas dificuldades e suas potencialidades, redirecionando-os em seus percursos.

Além da imeaditicidade, destaca-se a criação de indicadores quantitativos no sentido de avaliar a educação, programar medidas para melhorar os resultados e o controle do desempenho das escolas. Assim, “estamos a passar de um enfoque centrado na quantidade para outro, cujo centro seria a qualidade, entretanto, o que é qualidade nunca foi debatido” (CASASSUS, 2009, p. 72).

Esta qualidade controlada passa pelo estabelecimento de padrões nacionais e sistemas de avaliação de resultados educacionais, com o intuito de gerar um sistema de controle sobre os vários níveis intermediários de responsabilidade e acompanhamento sistemático da conquista educacional. Controle enquanto regulação é pauta presente ao longo dos documentos da

década de 1990, o que desencadeia uma padronização de currículos, avaliações e consensos.

Freitas (2005, p. 912) analisa que somente pelo conhecimento dos processos políticos que desenham as avaliações na atualidade, se torna possível uma contra regulação enquanto resistência. Este processo necessita ser construído em conjunto com a comunidade interna e externa no sentido de oferecer a melhor qualidade possível a todos que ainda necessitam da escola como espaço de intelectualidades.

A terceira perspectiva marcante da década de 1990 diz respeito à redução do papel executor do Ministério da Educação. Isso em contraponto com aumento da sua capacidade de análise de dados, identificação precoce de problemas no avanço dos resultados e a tendência de punir ou premiar o setor da educação.

Ressaltamos que neste período, alguns termos como aprovação automática, premiações, incentivos e punições entram no rol de orientações que se consolidaram ao longo dos anos 90. Citamos como exemplo, a premiação de escolas no Brasil, por meio de programas como Diretor e Professor “Nota 10”, que marcaram e ainda marcam os noticiários e redes sociais, num processo que coloca as escolas e pessoas no *ranking* das competições e disputa por uma visibilidade necessária na sociedade meritocrata.

Ball (2010, p. 39) afirma que “nós nos criamos na medida da informação que construímos e transmitimos sobre nós mesmos. Nós nos articulamos dentro desses jogos representacionais de competição, intensificação e qualidade”. Há uma forma de controle pela transparência do que se produz em educação porque ao serem comparadas, as instituições tendem a desejar sempre as melhores posições no cenário nacional.

De modo convergente, a conferência da Jamaica (1996, p. 10) indica a análise não somente dos resultados, mas as competências das escolas. Nessa perspectiva meritocrata, ocorre o estímulo e aperfeiçoamento dos instrumentos e métodos avaliativos, a avaliação dos alunos e de todos os vinculados com as

instituições de ensino, apresentados como a melhor solução para buscar uma educação de qualidade.

Colocadas essas três perspectivas, consideramos que nos documentos analisados a partir dos seus contextos temporais, a avaliação ganha centralidade e ressignificação. Os enunciados são reorganizados de forma a dar ênfase na avaliação cada vez mais como um processo de regulação, ligado a prática das comparações, premiações, punições, entre tantos outros.

Ainda sobre as premiações e punições, Souza (2003, p. 875), reitera que a avaliação pautada na comparação induz a procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar suas colocações nos *rankings*, que são definidos pelos desempenhos dentro da lógica da avaliação em larga escala.

Como extratos de orientações externas prioriza-se o que deve ser avaliado, mas não revelam informações sobre quem é avaliado, ou o objetivo dessa ação para a reorganização pedagógica. Garante-se a competição pela associação entre desempenho como troca e a obtenção de recursos.

Na lógica de quase mercado a regulamentação governamental volta-se para os sistemas de avaliação, muitas vezes reduzidos a formas de disputa, na qual cada escola pode ganhar mais, dependendo do seu desempenho quando comparada a outras instituições. Na mesma analítica, Alfonso (2001, p.26) argumenta que:

A presença do Estado-avaliador ao nível do ensino não-superior expressa-se sobretudo pela promoção de um *ethos* competitivo que começa agora a ser mais explícito quando se notam, por exemplo, as pressões exercidas sobre as escolas através da avaliação externa (exames nacionais, provas aferidas ou estandardizadas).

Há uma nova pedagogia da gestão que se consolida por avaliações e apreciações pautada na excelência, qualidade, *marketing* e competição.

Nos chama a atenção o fato de que são poucas as propostas inéditas nos documentos, apenas ganham conotação de algo novo, capaz de solucionar problemas atuais, até então não resolvidos pelas políticas. Isso remete ao processo que Ball (2001, p. 102) denomina de *bricolagem* ou o pressuposto de que as propostas políticas não são construídas ou balizadas por algo totalmente novo dentro dos documentos que, elaborados em contextos

diferenciados são caracterizados por consensos e intenções políticas, tanto do contexto global como local.

Embora as discussões aqui apresentadas se refiram aos idos da década de 1990, é possível traçarmos um paralelo com a atualidade. As recentes políticas pretendidas pelo governo federal através da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) no contexto do Programa “Pátria Educadora”, resultou em manifestação por parte do Fórum Nacional de Educação (FNE), justamente por apresentar metas que se aproximam e avançam para a lógica da comparação e méritos.

Para Freitas (2015, p.05) precisamos repudiar propostas que visam:

- pagamento de bônus as instituições escolares, tática que nos locais aplicados desorganizou as relações salariais do magistério e impôs vexatória dependência salarial deste aos resultados de testes de seus alunos. É fato que até 60% de tais resultados em testes são explicados por variáveis que estão fora da escola, e que para hierarquizar o desempenho docente recorre a modelos estatísticos de valor agregado instáveis que só fragilizam a motivação para o magistério;
- a precarização no campo do magistério, gerando estratégias de formação de professores com duração mínima atrelada a processos de certificação; produção de doenças dos professores; abandono da profissão na área do magistério;
- consolidação de um sistema de educação baseado na preparação para o teste e não na formação de fato, que idiotiza a juventude restringindo sua formação à escolha de alternativas em testes padronizados;
- simplificação curricular da formação dos jovens enfatizado no estudo apenas das disciplinas que são objeto dos exames, sonogando-lhes uma formação vasta que contemple o desenvolvimento das artes, do corpo, e que os conduza ao desenvolvimento da criatividade e da inovação, tão cruciais no próprio desenvolvimento econômico contemporâneo;
- conservadorismo moral e comportamental sobre as crianças desfavorecidas, que recuperam teorias já descartadas pela ciência em relação à interpretação

da formação da personalidade das crianças e seu desenvolvimento socioemocional;

Partilhamos da preocupação apontada por Freitas (2015) porque as políticas elaboradas desde 1990 nutrem um caráter receituário e prescritivo para a avaliação. Nesse processo, convergem as recomendações e metas a serem cumpridas sem considerar o contexto social, emocional, econômico e, principalmente, o tempo pedagógico que cada pessoa precisa para sua aprendizagem. “Há que se construir uma estratégia alternativa que recolocue os processos de medição de desempenho dos alunos em seu devido lugar – desgastados que foram pelas políticas neoliberais ávidas por premiar e punir professores” (FREITAS, 2005, p.930). Este lugar, apontado pelo autor, certamente não condiz com políticas legitimadoras da exclusão educacional, mas políticas que estejam comprometidas com as questões sociais e a democratização da escola, apesar do descrédito desse discurso.

A seguir, estão as indicações para a avaliação em larga escala a partir do Projeto Regional da educação, que representa a segunda fase do Projeto Principal. Continuidades das propostas? Rupturas? Centralidade nas avaliações em larga escala? Tentar responder essas e outras questões é o que pretendemos na sequência dessa pesquisa.

2.3 Projeto Regional de Educação da América Latina e Caribe: a reconfiguração da avaliação em larga escala (2002 - 2017)

Caminhamos, a partir desse momento, para a análise da segunda fase do Projeto Principal, reconfigurado como Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe, agora com a nomenclatura Prelac e vigência entre os anos de 2002 a 2017. O objetivo é verificar as perspectivas, metas e orientações dadas para a avaliação a partir do ano 2000, bem como a compreensão das mudanças conceituais ocorridas nesta dimensão do ensino, decorrentes de uma década marcada, sobretudo, pela regulação e monitoramento do setor educacional.

2.4 Avaliação em larga escala na década de 2000

Quadro 3: Orientações do Projeto Regional (Prelac) - década de 2000

Eventos do Projeto Regional	Orientações aos países membros como meio de obter qualidade em educação	Categorias para condução das políticas
<p>Conferência de Cuba 2002</p>	<p>-Monitoramento e avaliação periódica;</p> <p>-Monitoramento da qualidade dos programas de atenção à primeira infância;</p> <p>-Trabalhar com o apoio da Região e seus Ministérios da Educação dos países para produção de estatísticas;</p> <p>-Estatísticas, indicadores e avaliação da qualidade comparadas entre os países;</p> <p>-Manter a cooperação inter- regional para as avaliações;</p> <p>-Construir e sustentar sistema de apoio, monitoramento e</p>	<p>-Monitoramento</p> <p>-Comparação</p> <p>-Informação</p> <p>-Estatística</p> <p>-Eficiência</p> <p>-Parceria entre as Regiões</p>

	avaliação no país; (UNESCO, 2002, p.42 a 64)	
Conferência da Argentina (2007)	<ul style="list-style-type: none"> -Intensificar os esforços para alcançar educação de qualidade para todos; -Melhorar os sistemas de informação, avaliação e administração educativa; -Distribuir os recursos em educação com eficácia, eficiência, equidade e transparência; - Avaliar o desempenho atribuindo incentivos e remuneração, mecanismos para propiciar a participação. (UNESCO, 2007, p. 1 a 3) 	<ul style="list-style-type: none"> -Qualidade -Responsabilização; -Informação -Avaliação -Gestão e Administração -Eficácia -Eficiência -Equidade -Transparência -Premiações
Conferência de Buenos Aires(2011)	<ul style="list-style-type: none"> - Propiciar a cultura da avaliação na região (avaliações nacionais e internacionais); - Valorizar o trabalho do LLECE e seus estudos; -Avançar no desenvolvimento do 	<ul style="list-style-type: none"> -Participação -Qualidade -Cidadania -Cultura da Paz

	<p>conceito de qualidade da educação;</p> <p>-Avançar além da medição em matemática, línguas e ciências rumo à avaliação e outras aprendizagens;</p> <p>-Promover educação para a paz, cidadania, democracia e diversidade cultural;</p> <p>(UNESCO, 2011, p.5\6)</p>	
--	---	--

Fonte: UNESCO (2002; 2007; 2011)

Pela exposição das orientações legadas nas conferências do Projeto Regional de Educação, percebemos significativas mudanças em relação às duas décadas anteriores. Isso se justifica pelos contextos políticos distintos, bem como pelo cenário geral analisado pela UNESCO.

Se a década de 1980 e 1990 trouxe um delineamento político pautado nas categorias, descentralização, gestão eficiente, parcerias, responsabilização e democratização, na década de 2000 esse quadro muda radicalmente. Embora essas categorias ainda apareçam nos documentos porque são retomadas a cada nova diretriz, elas são mostradas de modo secundário, dando lugar a novos *slogans* tais como informação; transparência; premiações e monitoramento da educação.

Neste cenário de modificações conceituais, consolidadas em duas décadas de orientações e investimentos em insumos, políticas e programas focalizados de áreas e grupos específicos, o quadro geral da qualidade da educação brasileira não apresentou mudanças significativas, tendo em vista a ampla produção de documentos e conferências realizada junto aos países contemplados pelo Projeto Principal.

Essa insatisfação com os resultados obtidos desde a década de 1980, justifica a introdução de novas categorias orientadas para a “modificación de los insumos y de la estructura del sistema educativo se ha mostrado insuficiente para promover cambios substantivos em las prácticas pedagógicas y lograr aprendizajes efectivos en los alumnos (UNESCO, 2002, p.15).

A análise dos documentos do Projeto Regional indica uma mudança ideológica e política em relação à perspectiva dos documentos anteriores, que reforçavam a qualidade da educação ligada a mutação no papel do Estado na democratização, descentralização e resultados imediatos. A partir da década de 2000, ainda que esses elementos permaneçam, vemos a tendência em correlacionar educação à justiça, respeito à diversidade, sentimentos individuais e pessoais, pautadas nos pilares da educação para o século XXI, descritos no Relatório Jaques Delors, quais sejam,

Aprender a hacer desarrollando competencias que capaciten a las personas para enfrentar un gran número de situaciones, trabajar en equipo, y desenvolverse en diferentes contextos sociales y laborales. **Aprender a conocer** para adquirir una cultura general y conocimientos. **Aprender a vivir** juntos desarrollando la comprensión y valoración del otro, la percepción de las formas de interdependencia, respetando los valores del pluralismo, la comprensión mutua y la paz. **"Aprender a emprender"**, para el desarrollo de una actitud proactiva e innovadora, haciendo propuestas y tomando iniciativas (UNESCO\CUBA, 2002, p. 20, *grifos nossos*).

Além desse caráter humanitário da educação, o documento da Conferência realizada em Cuba no ano de 2002, organiza-se em cinco focos que desenha um percurso diferenciado das declarações das décadas de 80 e 90

1) Conteúdos e práticas da educação para construir sentidos acerca de nós mesmos e dos outros no mundo em que vivemos; 2) os docentes e seu protagonismo na mudança educativa para que respondam as necessidades dos alunos; 3) uma nova cultura das escolas para que estas se convertam em comunidades de aprendizagens e participação; 4) a gestão e flexibilização dos sistemas para oferecer oportunidades de aprendizagens efetivas ao longo da vida; 5) a responsabilidade social balizada por um modelo de acompanhamento\ **monitoramento** dos resultados com linhas de ação prioritárias nesta perspectiva (UNESCO, 2002, p. 7, *grifo nosso*).

Quando nos referimos a um percurso diferenciado para as políticas avaliativas, dizemos que não há mais uma centralidade e intensidade de novas propostas e metas no contexto do Projeto Regional, mas a questão principal está em monitorar o que foi proposto e direcionado para a educação nas décadas anteriores. Tanto que na Declaração de Cuba (2002), grande parte desse documento se dedica a explicação de um modelo de acompanhamento, apoio e monitoramento das atividades descritas anteriormente pelo Projeto Regional de Educação.

A centralidade em monitorar resultados e metas propostas não foi percebida nos documentos do Projeto Principal, desenvolvido nas décadas de 1980 e 1990. Nestas etapas, foram priorizadas sugestões inovadoras no sentido de democratizar, descentralizar e quantificar a educação por meio de novos instrumentos avaliativos, embora termos como eficiência, divulgação dos resultados, gestão flexível, participação local e internacional, continuem presentes nas conferências do Projeto Regional nos anos de 2007 e 2011.

Comum, também, em todos os documentos analisados é a necessidade da abertura a cooperação internacional, desde a década de 1980. De um lado, esta cooperação está relacionada aos investimentos econômicos em insumos, considerados indispensáveis para a melhoria e qualidade da educação. Por outro, correlaciona-se ao acompanhamento e monitoramento das metas previstas para a qualidade do ensino tanto no Projeto Principal quanto no Projeto Regional, tendo como mediador o Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE). Esta Instituição toma como base para novas recomendações, os índices e resultados das avaliações externas aplicadas nos países ligados a sua dinâmica, como é o caso brasileiro.

A seguir, analisaremos a atuação do Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), que se tornou peça fundamental na avaliação de resultados e propostas de novas políticas voltadas para a qualidade da educação, em harmonia com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Além dos aspectos históricos e técnicos, pretendemos evidenciar, qual concepção teórico-metodológica subsidia as propostas do Laboratório no que compete as categorias avaliação, comparação e qualidade da educação.

3 O LABORATÓRIO LATINO-AMERICANO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Este capítulo objetiva a apresentação e o debate sobre o Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), instituição pouco conhecida no cenário educacional brasileiro, apesar da sua referência nas orientações práticas e conceituais sobre a avaliação da qualidade da educação na América Latina.

Os procedimentos eleitos para a realização dessa análise foram: pesquisa e seleção dos documentos, leitura e interpretação dos aspectos conceituais e práticos referentes aos modelos avaliativos orientados pela UNESCO, organização de quadros indicativos dos trabalhos realizados pelo Laboratório desde 1997 até 2015, ano de publicação do último relatório.

Para sistematizar esses procedimentos, algumas informações como a constituição do Laboratório, a participação do Brasil nessa política e manutenção financeira dessa instituição, serão previamente apresentadas. Em seguida, a exposição dos trabalhos realizados pelo Laboratório cujos resultados culminam nas conferências do Primeiro Estudo Regional Comparativo Explicativo (PERCE) no ano de 1997, Segundo Estudo Regional Comparativo Explicativo (SERCE) no ano de 2007 e no Terceiro Estudo Regional Comparativo Explicativo (TERCE) realizada em 2014. Três quadros compõem esta seção no sentido de identificar a forma como a avaliação é concebida nas atividades do Laboratório, bem como a similaridade do modelo avaliativo da Unesco com as avaliações realizadas no Brasil.

Simultaneamente a análise documental, serão problematizados alguns conceitos utilizados pelo Laboratório Latino Americano de Avaliação a partir das orientações do Projeto Principal.

Dada à extensão dos documentos analisados alusivos às ações do Laboratório, elegemos para os fins da pesquisa, a concepção da UNESCO sobre os termos educação, avaliação, qualidade e equidade em educação, participação dos pais. Além dessas questões, trazemos para a pauta do debate

a forma como Laboratório analisa os resultados das suas atividades em conjunto com o Ministério da Educação no Brasil. Ou, se há uma ausência desse processo nos documentos analisados.

O Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), se constitui em uma rede internacional de avaliação educacional e seu principal objetivo é a identificação dos níveis e padrões do aprendizado escolar para a região Latino-americana, levando em conta os fatores internos e externos à aprendizagem (UNESCO, 1998. p. 14). De forma cooperativa, busca a modernização e a qualificação dos sistemas de ensino, sendo a avaliação, um dos meios mais importantes para alcançar esta meta.

Dos acordos entre governos locais e internacionais esta instituição avaliativa foi criada em 10 de novembro de 1994, na Cidade do México constituída pela

Assembleia de Coordenadores Nacionais e uma Secretaria Executiva junto à Orealc, com sede em Santiago do Chile. Inicialmente, contava com a participação da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela. Na atualidade participam os países latino-americanos salvo a Venezuela e a Bolívia (UNESCO/SERCE, 2007, p. 21).

Sua consolidação já havia sido prevista nas Conferências realizadas pelas atividades do Projeto Principal da Educação-PPE, processo que indicou a necessidade de uma Conferência Mundial de Educação, no sentido de aproximar os direcionamentos políticos e econômicos internacionais aos países membros, o que culminou no evento de Jontiem, em 1990.

Nessa Conferência foi apresentada a preocupação sobre a qualidade em educação: “a educação que hoje é ministrada apresenta graves deficiências, que se faz necessário torná-la mais relevante e melhorar sua qualidade, e que ela deve estar universalmente disponível” (UNESCO, 1990, p. 4/5). Os apontamentos feitos em Jontiem (1990) se constituiriam, mais tarde, como a expressão maior do Laboratório, ou seja, a busca pela qualidade em educação

por meio da montagem de um sistema complexo de avaliações externas e comparações entre Regiões²¹.

A participação do Brasil nas avaliações elaboradas pelo LLECE tem sido intensas desde 1994, incentivadas pelo processo de redemocratização do país, momento de ampliação dos interesses nas atividades da área de avaliação, não apenas nas séries iniciais da Educação Básica, mas em todos os níveis de ensino. A avaliação torna-se uma dinâmica educacional, aliada as reformas administrativas que se consolidavam:

O Ministério da Educação, por meio do Inep, assumiu a responsabilidade que lhe cabia, estruturando desde 1988 um processo de avaliação da educação básica, em escala nacional, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para fornecer subsídios para apoiar a formulação, reformulação e monitoramento de políticas voltadas para a melhoria da qualidade da educação no Brasil. A participação do Brasil no Laboratório foi assumida como uma complementação ao Saeb pela incorporação de modernas técnicas e metodologias, que o Laboratório coloca à disposição dos países membros, e pelo enriquecimento do banco de itens nacional, cuja formação estava começando (UNESCO/SERCE, 2007, p.23).

Para o Ministério da Educação, a falta de dados confiáveis referentes se apresentava como empecilho a qualidade deste setor, em um tempo no qual as novas tecnologias eram anunciadas como insumo essencial para o país desenvolver-se. Portanto, o formato avaliativo proposto pelo Laboratório foi muito bem vindo por apresentar um perfil eficiente, com recursos e estrutura capazes de apontar, de modo focalizado e confiável, os problemas em educação.

A participação do país neste processo poderia trazer benefícios como, o apoio internacional às novas tecnologias, modelos de formulários e questionários, troca de experiências no sentido de construir certa autonomia avaliativa, aumento do debate sobre padrões de qualidade neste setor, fortalecer diálogos sobre os resultados em educação, criação de marcos comparativos entre os Ministérios das localidades avaliadas. Este último, considerado fundamental no desenvolvimento quantitativo da educação, uma

²¹ Nesta pesquisa os termos Regiões/Região farão referência aos países Latino-Americanos.

vez que os países com resultados menos satisfatórios poderiam ser ajudados, mutuamente, pelos que apresentassem melhores colocações nos *rankings*.

O objetivo de aprimorar os instrumentos avaliativos se deu, também, pela constatação de que na maioria dos países havia três formas comuns para verificar a qualidade da educação, qual seja: a inspeção escolar, embora eliminado em alguns países, essa dinâmica reaparece em novos formatos na década de 1990; testes ou provas aplicados para avaliar a qualidade da educação de sistemas educacionais e, por fim, a auto-avaliação escolar pautada no princípio da participação de todos os componentes da escola, na busca conjunta pela melhoria da qualidade.

Neste sentido, as provas e auto-avaliações foram aperfeiçoadas e remodeladas, pois, segundo a UNESCO/SERCE (2007, p.18), a avaliação modernizada poderia se constituir em instrumento primordial no reconhecimento dos problemas educacionais da Região. Seria o afastamento de modelos limitados de provas e medições estanques e, a aproximação de uma avaliação regional para além da sala de aula, com estudos sobre as condições e os fatores escolares e extraescolares os quais pudessem alterar a aprendizagem.

Simultaneamente às atividades do Projeto Principal de Educação, com destaque para a Conferência do Chile (1993) foram assinaladas amplas metas a serem cumpridas pelos países membros, tais como: a necessidade de constituir modernos modelos de *performance* nacionais e sistemas de avaliação de resultados do processo educativo; instigar pesquisas sobre os fatores que determinam a qualidade educacional; redesenhar os sistemas de coleta e processamento da informação e divulgação sobre a realidade de cada país.

A partir das categorias padronização, informação e mecanismos de acompanhamento se elabora a primeira avaliação (*externa*) no sentido de analisar a situação educacional dos países membros, e posteriormente, incentivá-los

A melhoria da qualidade da educação ministrada nas escolas dos países da região, a qualidade dos sistemas e subsistemas educacionais e a diminuição das graves desigualdades sociais que ocorrem na região e que se tornam evidentes tanto no interior de

cada país quanto a partir de um olhar comparativo internacional (UNESCO/SERCE, 2007, p.28).

A responsabilidade dessa tarefa foi assumida pelo Escritório Regional da Unesco para América Latina e o Caribe (Orealc) localizada em Santiago-Chile. Primeiramente, sete países participaram da avaliação, entre eles Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica, Equador, República Dominicana e Venezuela, tomando-se por base avaliações dispersas que haviam sido realizadas nessas localidades entre 1989 e 1993.

Mas o novo projeto avaliativo da América Latina com técnicas e instrumentos modernizados implicou em custos operacionais, sendo que as primeiras atividades foram financiadas com recursos provenientes do Fundo de Operações Especiais (FOE), Banco Internacional para o Desenvolvimento (BID), Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC), Ford Foundation, UNESCO e, os países envolvidos com este projeto. Atualmente, as contribuições financeiras que subsidiam o Laboratório são provenientes dos países que apoiam as iniciativas, além das instituições representadas no quadro abaixo.

Quadro 4: Fontes financiadoras do Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação



Fonte: UNESCO/TERSE (2014, p.08).

Em relação à colaboração proveniente do Banco Internacional de Desenvolvimento, esta se constituía por um caráter não reembolsável com perfil humanitário. Na década de 2000, o Banco Mundial deixa de repassar recursos para o Laboratório, embora os dados coletados por esta instituição sejam utilizados pelo Banco Mundial, para a proposição de políticas de colaboração internacional²².

A verificação das avaliações feitas pelo Laboratório aos países latino-americanos, sinaliza o estabelecimento de metas e prioridades estratégicas, as quais se consolidaram em orientação conceitual para as avaliações realizadas pelo LLECE, quando da elaboração dos questionários referentes aos fatores associados à aprendizagem desses países.

A primeira prioridade trazida pelo documento refere-se aos conteúdos e práticas pedagógicas para construir sentido acerca de nós mesmos, dos outros e do mundo em que vivemos. A segunda centra-se nos docentes e no fortalecimento de seu papel relevante nas mudanças educacionais, para responder às necessidades de aprendizagem dos alunos. A terceira prioridade implica na gestão e na flexibilização dos sistemas educacionais, para oferecer oportunidades de aprendizagem efetiva ao longo da vida. Por fim, a responsabilidade social pela educação, para gerar compromissos com o seu desenvolvimento e resultados. (UNESCO/SERCE, 2007, p. 21)

Entre os objetivos específicos do Laboratório, consta a modernização dos sistemas de ensino dos países membros, com estratégias definidas a partir de cinco pontos fundamentais, conforme exposto no documento do SERCE (2007, p. 21):

1. Programar um sistema regional de avaliação dos níveis de qualidade da aprendizagem. Para a UNESCO, esta ferramenta consolida uma forma de avaliação comparativa dos níveis de qualidade da aprendizagem em Linguagem e Matemática das crianças matriculadas no ensino fundamental nos países da América Latina e do Caribe;

²² Esses dados foram coletados em Entrevista com o Diretor do LLECE, realizada no Escritório Regional da UNESCO-Chile, em maio de 2015.

2. Solidificar sistemas de acompanhamento e monitoramento dos resultados de avaliação. Este processo implica na coleta, disseminação, entrega e capacitação para o uso dos resultados pelos técnicos dos sistemas educacionais dos países. Pretende-se ainda, a identificação das áreas de risco bem como os possíveis avanços de cada região referentes às disciplinas de Espanhol ou Língua Portuguesa e Matemática. A análise dos fatores que originam as fragilidades são a base para gerar alternativas de solução à melhoria da formação do professor, sua relação com os conteúdos, com os alunos e sua atuação de modo geral.

3. Consolidação de um sistema de pesquisas comparativas e orientadas para a tomada de decisões, quer em termos de macro política, quer de aspectos pontuais do processo educacional. A identificação e definição dos temas de investigação ficam sob a responsabilidade da UNESCO/OREALC e dos países. Há que levar em conta as prioridades de cada país, além de critérios técnicos, financeiros e institucionais;

4. Orientação técnica aos ministérios da Educação dos países bem como a capacitação de pessoal para atuar na elaboração das avaliações, condizentes às especificidades regionais. Este processo se consolida mediante consultorias de curto prazo, seminários específicos, ou emprego de tecnologias a distância para consultas do desempenho de cada localidade;

5. Organização e fortalecimento técnico do próprio Laboratório, processo que visa a maior credibilidade dos trabalhos. Para isso, uma equipe de trabalho é formada por um coordenador geral, juntamente com especialistas para consolidação dos objetivos.

Desde a institucionalização do Laboratório, ocorre uma ampliação na forma de analisar a avaliação da qualidade da educação, por meio de políticas públicas que envolvam quatro objetivos:

Produzir informação sobre ganhos de aprendizagem e fatores associados dos países da região; gerar conhecimento sobre avaliação de sistemas educacionais e seus componentes: alunos, docentes, escolas, programas, políticas, dentre outros; contribuir com novas ideias e enfoques sobre avaliação da qualidade da educação; contribuir para o fortalecimento das capacidades locais das unidades de avaliação dos países (UNESCO/SERCE, 2007, p. 22).

Entre o cumprimento de metas e objetivos voltados a verificação dos resultados da educação, a UNESCO e a Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC), organizam sistemas integrados para verificação dos aspectos que avançaram ou retrocederam no percurso das avaliações externas desde a década de 1990.

Por meio de amplas avaliações, o Laboratório analisa o desempenho dos países e com base nesses resultados, orienta políticas focalizadas nas áreas que possam apresentar índices menos eficazes.

São estudos comparativos realizados desde 1997 com a finalidade de acompanhar, identificar, analisar e orientar mecanismos para a melhoria da educação. A análise desses estudos dão pistas de como os modelos avaliativos, realizados, primeiramente, pelo Laboratório, foram incorporados nos testes e avaliações dos países aliados a esta instituição.

A seguir, a apresentação do Primeiro Estudo Regional Comparativo Explicativo (PERCE) realizado no ano de 1997. Vale lembrar que este primeiro estudo representa o início de uma longa fase de orientações às políticas de avaliação em larga escala da Região, porque identifica as localidades nas quais a qualidade da educação alcança os mais baixos níveis de desenvolvimento. Esta constatação desencadeia uma etapa de significativas reformas nos sistemas de avaliação em larga escala. Inovadores instrumentos de mensuração e comparação são anunciados como fórmula de cooperação e a ajuda mútua entre os países, processo que possibilitaria a igualdade educacional entre os mesmos.

3.1 Primeiro Estudo Regional Comparativo Explicativo (PERCE)-1997

O Primeiro Estudo Regional Comparativo Explicativo (PERCE) ocorreu no ano de 1997²³, justificado pela ideia de que os países que alcançassem um *ranking* próximo da média ou abaixo dela, poderiam trocar experiência e sugestões altruístas com os países com resultados positivos no setor

²³ Embora o Primeiro Estudo Regional Comparativo Explicativo (PERCE) tenha ocorrido em 1997, as informações contidas nesta Tese, foram pautadas no relatório deste estudo, lançado pela UNESCO em 2001.

educacional. Além disso, o Laboratório entende que esses dados comparativos podem originar políticas de focalização, racionalização dos insumos financeiros e materiais, considerados indispensáveis para a educação de qualidade.

La relevancia del contenido de este Informe radica así, en que los encargados de la toma de decisiones encontrarán información para apoyar los procesos de racionalización y focalización de los recursos hacia procesos que comprobadamente favorecerán el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación que reciben más de sesenta y cuatro millones de niñas y niños de Educación Primaria de la Región (UNESCO/PERCE, 2001a, p. 3).

A leitura dos documentos aponta, também, a intenção do Laboratório em construir estratégias de cooperação de dados, tecnicamente confiáveis, no sentido de sensibilizar e motivar os países e as instituições avaliadas a construir técnicas eficientes para solucionar os possíveis desníveis em educação.

Este documento que se organiza em cinco capítulos mostra como a UNESCO compreende os fatores que influenciam a avaliação da aprendizagem da América Latina. Lembramos que, para esta análise não pautaremos nos resultados dos estudos realizados pelo Laboratório, mas interessa-nos perceber o formato, conceitos e consensos formativos presentes nas avaliações elaboradas em contexto internacional, e em seguida, estruturadas em âmbito nacional.

Para a realização do primeiro estudo, o Laboratório definiu como universo de investigação o nível de desenvolvimento em Linguagem e Matemática, mais fatores associados referentes ao terceiro e quarto anos da Educação Básica. A escolha das áreas se justifica, segundo a Unesco, porque o domínio e a integração da leitura e escrita podem ser percebidos já no início da escolaridade, sendo que as outras áreas como as Ciências e a Geografia, por exemplo, se restringem ao grau de escolaridade seguinte.

Com critérios definidos pelo Laboratório, o primeiro estudo e levantamento de dados foram realizados no Brasil, no mês de outubro de 1997, em uma amostra de escolas públicas e privadas.

Reiteramos que todos os resultados obtidos na época, por ocasião do primeiro estudo executado pelo LLECE, foram expostos e discutidos com o Ministério da Educação e Instituto Nacional de Pesquisa em Educação do país, “a participação do Brasil em estudos internacionais sobre a qualidade da educação é uma das diretrizes e metas fundamentais do Inep” (UNESCO/SERCE, 2007, p. 13). Entre os critérios utilizados pelo governo brasileiro estão os aspectos comparativos dos dados, podendo implicar em medidas emergenciais e avaliações mais pontuais, dependendo dos resultados.

O quadro a seguir demonstra a forma utilizada pelo Laboratório para a verificação dos fatores internos e externos que interferem na aprendizagem dos alunos da América Latina, considerando que o primeiro estudo foi realizado em todos os países da região, inclusive o Brasil. A verificação da qualidade se inicia pelas seguintes perguntas de Estudo:

Quadro 5: Questionários da UNESCO para avaliações da América Latina

Questões	Identificações e objetivos
O que aprendem os alunos em Português e Matemática?	<p>-Linguagem: capacidade de compreensão de leitura e a prática de escrita (aprender a aprender);</p> <p>-Matemática: identificar numerais, operações com números naturais, frações comuns, geometria plana e medidas.</p>
Em qual nível os alunos aprenderam Português e Matemática?	<p>-Identificar séries que acontece a apropriação da escrita e da leitura;</p> <p>-Espera-se que ao final da primeira fase de estudos a criança leia frases simples e faça cálculos matemáticos básicos.</p>

<p>Que competências tem se desenvolvido em relação ao apreendido?</p>	<p>-Perceber o que o aluno coloca em prática, a partir do apreendido, e as competências para compreender a língua escrita nas suas experiências cotidianas.</p>
<p>Quando ocorrem as aprendizagens?</p>	<p>- Identificar a série da aprendizagem, ou mesmo se ela não acontece;</p> <p>-Identificação da série que os alunos apresentam maior dificuldade;</p> <p>-Promover políticas focalizadas para este nível /série de Ensino.</p>
<p>Sobre quais condições tem ocorrido a aprendizagem?</p>	<p>-Reconhecer fatores que influenciam o aprendizado, tais como: aluno e seu contexto familiar; professor e o âmbito educativo (diretor no micro contexto escolar);</p> <p>-Identificar as áreas com maior deficiência e estruturar políticas focalizadas para os países da Região.</p>

Fonte: (UNESCO/PERCE, 2001a, *adaptação nossa*).

Além das questões pontuais, o Laboratório identifica a situação educacional da Região por meio de variáveis ligadas a estudos internacionais considerando três pontos: produtos, insumo e processo. Como se percebe, também, o termo competência contempla parte da intenção avaliativa deste primeiro estudo, e está inserido nos aspectos a serem monitorados internacionalmente. Na concepção da UNESCO (PERSE, 2001a, p. 10) este monitoramento foi possível observando algumas categorias como o aluno e seu contexto familiar; o professor e o âmbito educativo, o diretor e o micro- contexto escolar; autoridades políticas e o macro sistema. Isto porque:

En el ámbito educativo, hoy en día, se reconoce la importancia de investigar diferentes factores relacionados con la calidad de la

educación, de manera que se haga un uso más racional de diversos aspectos manejados por las diferentes instancias que protagonizan el proceso educacional. Es por esto último que se hace necesario evaluar y conocer los factores que se asocian con la calidad de la educación en el contexto Latinoamericano, en forma de racionalizar los recursos disponibles y enfocarlos hacia una verdadera cualificación de los procesos educativos (UNESCO, PERCE, 2001a, p. 05).

Desse ponto de vista, os fatores associados consistem na base de análise do Laboratório, na busca da qualidade da educação, tão relevantes quanto os conhecimentos específicos das áreas de ensino. A utilização de fatores externos nas avaliações são justificados pelos seguintes argumentos (UNESCO, 1998, p. 9):

- A competência internacional no campo econômico requer maiores e melhores níveis educativos na maioria das pessoas;

- O crescimento dos gastos educativos que exigem levar em conta outros indicadores além do rendimento acadêmico;

- Atualmente a qualidade da educação, por meio da equidade e excelência, é um alvo que persegue a maioria dos países, por isso a importância de dados confiáveis.

- Espera-se que os sistemas educativos estejam no caminho da autonomia e descentralização/centralização. Há uma maior demanda pela avaliação homogênea dos resultados em relação as variáveis associadas a ela;

- A integração regional de qualquer tipo e a globalização, requerem maior homogeneidade educativa.

É possível afirmar que o Laboratório reconhece o contexto amplo que norteia a avaliação. Mas ao mesmo tempo, parece afastar-se dessa amplitude ao buscar fatores como o contexto familiar, a relação entre pais e filhos, a escolaridade dos responsáveis, participação dos pais na escola, satisfação dos professores quanto ao salário, condições de trabalho, tempo de formação, gestão democrática e trabalho coletivo dentro da escola, eficiência do diretor, autonomia e descentralização da escola diante das iniciativas governamentais.

De modo abrangente, este Primeiro Estudo Regional Comparativo Explicativo possibilitou à UNESCO, o conhecimento da realidade sobre

diferentes graus de competência dos alunos, bem como a verificação das condições de qualidade e equidade em educação.

Como resultado político desse primeiro estudo temos orientações políticas de alfabetização, reestruturação curricular, formação e certificação de professores, aquisição de equipamentos tecnológicos, entre outras sugestões que compõe o cenário de reformulações no campo educacional.

Reiteramos à similaridade e os impactos dessas orientações no Brasil após 1990, por meio de políticas como os Parâmetros Curriculares Nacionais, Plano Nacional da Educação, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, legislações que se compõem de metas a serem atingidas em curto prazo. O que indica uma dinâmica com sinais do mercado, pautada em resultados imediatos e com certo grau de linearidade.

3.2 Segundo Estudo Regional Comparativo Explicativo (SERCE) -2007

Dando sequência aos trabalhos realizados pelo Laboratório, foi organizado no ano de 2007, o Segundo Estudo Regional Comparativo Explicativo (SERCE). A partir dos resultados do primeiro Estudo, buscou-se a identificação de fatores que ainda limitavam a qualidade da educação na Região.

Para esta segunda etapa avaliativa, 16 países participaram das atividades sendo, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai, mais o Estado mexicano de Nuevo León. Segundo a UNESCO, este envolvimento favoreceu a consolidação de aprendizagens sobre os significados das avaliações externas, pois, a qualidade educacional dos países, ainda demandava grande empenho por parte de todos.

Diferentemente do Primeiro Estudo que se limitou ao 3º e 4º ano do Ensino fundamental, a UNESCO orientou a ampliação das áreas estudadas incluindo Matemática, Linguagem (Leitura e Escrita) e Ciências Naturais, dos

alunos da 3ª e 6ª séries do ensino fundamental para a verificação da aprendizagem.

Gerar conhecimento sobre as aprendizagens de linguagem, matemática e ciências, e sobre os fatores associados aos alunos da 3ª e 6ª séries da educação primária, para apoiar os países na melhoria de suas políticas e práticas educacionais, com o propósito de oferecer uma educação com maior qualidade e equidade (UNESCO/SERCE, 2007, p. 36).

Para garantir padrões homogêneos dos dados, a UNESCO selecionou, primeiramente, o universo da pesquisa com os alunos da 3ª e 6ª série do ensino fundamental no final de 2005 e 2006. Foram excluídas escolas com educação de Jovens e adultos, educação especial, escolas não presenciais, ou escolas que ofertavam educação especial. Escolas indígenas foram excluídas pelo fato de muitos alunos ainda não se apropriarem da língua portuguesa. Assim, nesta seleção, incluíam-se apenas alunos matriculados nas escolas regulares contempladas com vagas universais.

No que se refere aos fatores que podem influenciar a aprendizagem, o Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo, vai além dos fatores contemplados no Primeiro Estudo. Com as novas exigências que se colocam aos países membros no que compete a qualidade da educação, o Laboratório propôs identificar e analisar o universo cotidiano dos alunos e suas particularidades, como a moradia dos alunos da 3ª e 6ª séries; a relação entre pais ou responsáveis dos alunos da 3ª e 6ª séries; como se organizam as turmas neste nível de ensino, seus professores, escolas e diretores.

Quanto ao tamanho da escola, três categorias foram selecionadas para todos os países participantes; pequena: escola com uma só turma da série em estudo; média: escola com duas ou três turmas da série em estudo; grande: escola com quatro ou mais turmas da série indicada.

Este segundo estudo foi realizado no final do ano letivo, o que implicou na diferença de número de alunos em relação à matrícula inicial por conta da desistência escolar neste período. Outro fato percebido foram os problemas cotidianos com a saúde dos educandos, problemas familiares, temporada de

chuva, precariedade no transporte, entre outros que impediram alcançar um maior número de população, especificamente no Brasil.

Na concepção do Laboratório, mais importante que avaliar as condições pedagógicas da escola, é o reconhecimento desses fatores porque eles interferem diretamente na aprendizagem.

Destaca-se no quadro abaixo, categorias ou marco de referência utilizado pela UNESCO, nas avaliações da Região, lembrando que essas mesmas categorias tem sido frequentes nos formulários avaliativos elaborados pela Secretaria de Educação Básica brasileira.

Quadro 6: Referências para o Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (o que se avalia?)

<i>Marcos de Referência</i>		<i>Objetivos/ Considerações</i>
O Currículo	<p>-O SERCE verificou os pontos comuns dos currículos dos países envolvidos, atentando para o atendimento as orientações do documento de “Habilidades para a Vida”, elaborado pela UNESCO;</p> <p>-Os países expuseram os pontos comuns da sua base curricular;</p> <p>-Atenção especial a estrutura curricular nacional das terceira e sexta séries, nas áreas Linguagem, Matemática e Ciências Naturais;</p> <p>-Conhecimento das provas utilizadas nas avaliações</p>	<p>-Conhecer e comparar o currículo da Região;</p> <p>-Focalização nas Áreas de Português e Matemática.</p>

	nacionais.	
Habilidades para a vida	-Além das áreas de conhecimento (Português e Matemática), incluiu-se nas avaliações itens sobre desenvolvimento pessoal dos alunos, valores, atitudes e potencialidades, estímulo ao enfrentamento dos desafios e riscos e sucesso na vida particular e social.	Princípio da formação plena do indivíduo, como condição para adaptação nos micros e macros espaços.
Instrumentos de Avaliação Cognitiva	-O Laboratório desenhou dados referentes ao quanto os alunos sabem de Matemática e Linguagem. Levou-se em conta a compreensão dos enunciados pelos alunos brasileiros, uma vez que foi o único país a utilizar língua diferente dos demais avaliados.	Marcar comparativo entre aspectos cognitivos dos alunos avaliados. Estes dados são essenciais para a comparação cooperativa, que segundo a UNESCO favorece troca de experiências metodológicas entre Regiões.
A avaliação da Leitura	-Adaptação das provas de Leitura e escrita à realidade brasileira; -Ênfase na avaliação de Língua Portuguesa e Matemática, as mesmas avaliadas pelo Saeb Prova Brasil.	-O SESCE verificou particularidades gramaticais, gêneros textuais e suas características. -Sugeriu que na América Latina a alfabetização esteja aberta ao

		<p>letramento;</p> <p>-Uma comparação entre as avaliações do SERCE e a Provinha Brasil, aponta que esta propõe questões pouco complexas e interpretativas, mas muito indutivas;</p> <p>-Isso consolida uma estratégia estatística, considerando as condições dos alunos das primeiras séries do Ensino Fundamental.</p>
Aspectos da matemática	Nesta área o SERCE orienta mais dimensão avaliativa (conceitos numéricos, de medição, além dos números naturais, operações, espaço e forma, grandezas e medidas, resolução de problemas simples e complexos.	Para o Laboratório, a matemática dos países precisa avançar além das somas simples e, desenvolver o raciocínio lógico matemático exigido no mundo do trabalho.
Aspectos da Escrita	<p>O SERCE identificou que a escrita dos alunos da Região necessitava avançar para além da alfabetização funcional;</p> <p>-Avaliou a capacidade de escrita e</p>	O modelo avaliativo da escrita, distancia-se dos modelos que foram aplicados na Prova Brasil.

	compreensão de texto, a partir das suas vivências ou “habilidades para a vida”.	
--	---	--

Fonte: (UNESCO/SERCE, 2007, *adaptação nossa*).

A interpretação da tabela sugere que o Segundo Estudo Avaliativo, trata com maior ênfase a equiparação curricular entre os países, processo ainda ausente no Primeiro Estudo.

Além das áreas específicas, são verificadas as habilidades para a vida como valores e potencialidades para o enfrentamento dos desafios atuais, em uma perspectiva que se aproxima das considerações expostas no Relatório Jacques Delors “Educação um Tesouro a Descobrir”.

Pela análise do documento do SERCE, o Laboratório orienta que as escolas avaliadas insiram em seus currículos, tópicos que possibilitem o enfrentamento aos desafios da existência, pois, as crianças de hoje, serão os dirigentes do amanhã, e a escola precisa prepará-los para esta missão.

Entre essas habilidades a UNESCO (2010, p.07) destaca: autoconhecimento, empatia, comunicação afetiva, relações interpessoais, tomada de decisões, solução de problemas e conflitos, pensamento criativo, pensamento crítico, saber lidar com as emoções e sentimentos, saber lidar com a tensão e o *estresse*.

Há, também, a preocupação com o processo de alfabetização dos meninos e meninas, uma vez que eles carecem avançar para o letramento, compreendido como a leitura para além do ato mecânico, posto que as novas tecnologias exigirão, cada vez mais, pessoas com habilidade mecânicas e interpretativas no mundo do trabalho.

Feitas estas considerações, encaminhamos a discussão para a última etapa de avaliação realizada pelo Laboratório, qual seja, o Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE) realizado em 2013.

3.3 Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE)

A entrega do Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE) aconteceu em Brasília no ano de 2014. Neste encontro foram firmados acordos com os governos da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e com o estado mexicano de Nuevo León.

Para o INEP (2014, p. 01) este Terceiro Estudo foi fundamental para a participação dos países, no sentido de expor suas expectativas sobre as avaliações externas e promover a cultura da avaliação por meio da instalação e capacitação de eficazes questionários investigativos. Assim, a leitura do documento indica uma centralidade na avaliação como principal critério para identificar as fragilidades que ainda impedem a equidade social.

Segundo o INEP (2015, p.1) que acompanhou os trabalhos do Laboratório, são cinco as razões que justificam a participação dos países no Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE):

1. O Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE) pauta seus estudos em análises curriculares dos países participantes e seus questionários são construídos a partir de parceria.
2. O Estudo toma como ponto basilar os fatores associados ao rendimento escolar, uma vez que a Unesco é conhecedora das condições sociais da Região. Tal conhecimento garante que as recomendações que emanam desse estudo sejam apropriadas para o contexto de políticas públicas no qual serão utilizadas;
3. Este Estudo (TERCE), conta, também, com módulos nacionais de fatores associados, os quais estão fundamentados em hipóteses levantadas pelos próprios países e, cujos itens foram desenhados em estreita

colaboração com eles. Isso permite aos países estudar fatores associados específicos à sua realidade e pertinentes às suas políticas nacionais;

4. Se constitui em um dos poucos estudos existentes no mundo que avalia habilidades em escrita, e é o único que realiza essa análise educacional nos países da América Latina;

5. Nos trabalhos do TERCE são avaliados estudantes do ensino fundamental de 3ª série/4º ano e 6ª Série/7ºAno, níveis educacionais fundamentais para o futuro das pessoas no que compete à formação para o trabalho. É uma etapa do processo educacional no qual as políticas públicas baseadas em evidências, constatadas de forma sistemática, podem fazer a diferença para o futuro de alunos provenientes de entornos vulneráveis, buscando assim a equidade do sistema.

A exposição dos documentos relativos ao Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE) tem como objetivo evidenciar a consolidação dos testes padronizados direcionados para a América Latina nas últimas décadas e o alcance dos mesmos em séries específicas de ensino.

Diferentemente das duas etapas anteriores, a padronização avaliativa avança do 3º e 4º ano para a 7ª série do Ensino fundamental. Em contrapartida, as áreas avaliadas permanecem na Leitura, Escrita e no ensino de Ciências, como demonstra o quadro abaixo:

Quadro 7: Série, áreas e países participantes dos estudos do Laboratório Latino Americano de Avaliação da Qualidade da Educação.

Evento	Série	Áreas Avaliadas	Número de Países Participantes
PERCE-1997/2001	3ª E 4ª	Matemática e Leitura	13 países
SERCE-2006	3ª a 6ª	Leitura, Escrita Matemática e Ciências	16 países mais Nuevo León.

TERCE-2013	3ª a 7ª	Leitura, Escrita Matemática e Ciências	15 países mais Nuevo León
------------	---------	--	------------------------------

Fonte: UNESCO (2013, p. 05).

Entre os pontos similares dos documentos disponibilizados pela UNESCO, está a ênfase na Educação Básica, a padronização curricular entre os países, a leitura dos fatores associados como elemento determinante na aprendizagem dos alunos, a formação para o trabalho, as competências emocionais e interpessoais, os valores e atitudes como meio adaptativo do aluno ao seu entorno.

O acompanhamento desses fatores internos ou não a escola se justifica, segundo o Laboratório, porque há muitas desigualdades entre os países avaliados, o que implica em expandir cada vez mais o alcance a educação básica como condição para a igualdade almejada para a Região.

No entanto, o Laboratório não atribui diferenças entre escolas urbanas públicas, urbanas privadas, nem em rurais, considerando os fatores sociais das turmas e das escolas. Relata ainda, que escolas com pouca estrutura não apresenta relação significativa com o baixo desempenho.

Outro dado significativo nos documentos do TERCE é o caráter permanente da avaliação, uma vez que a educação é processo ao longo da vida. Assim, a inovação de ferramentas para medir a eficácia dos sistemas educativos, é elemento primordial para o monitoramento dos avanços ao direito a educação. Com este objetivo, intenciona-se:

Redesenhar, elaborar e colocar em prática um sistema de avaliação da qualidade dos aprendizados em Língua e em Matemática, nos níveis de educação básica dos países da região; estabelecer um sistema de acompanhamento, monitoração e disseminação dos resultados da avaliação, de modo a motivar e a capacitar os dirigentes educacionais na utilização desses resultados, na tomada de decisões sobre reformas e políticas educativas; Fortalecer a capacidade técnica dos Ministérios da Educação, na área de avaliação da qualidade (UNESCO/ SERCE, 2001a, p. 32).

Cabe discutir em que medida as ações, apontadas na citação, consolida-se no cenário nacional? Como se dá o retorno aos países membros após avaliação dos resultados e índices educacionais locais, as propostas e reorientação para a América Latina diante de resultados pouco significativos?

Sobre a consolidação de um sistema de avaliação da qualidade da educação, mostramos ao longo deste estudo que nas últimas décadas novos modelos investigativos foram firmados, a exemplo da Provinha Brasil, Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e o amplo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (*Programme for International Student Assessment*), (PISA), direcionado aos educandos na faixa etária de 15 anos, concluintes da Educação Básica.

Não por acaso, inserimos o PISA na pauta da discussão porque ele se estrutura no mesmo contexto e padrão das avaliações elaboradas pela Unesco, o que sinaliza um alinhamento entre as políticas de avaliação em nível nacional e internacional.

Este programa é coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas sua aplicação está sob a responsabilidade dos países que aderem esta avaliação em larga escala, objetivando atender a demanda de modernização de seus sistemas de ensino. No Brasil o PISA é coordenado pelo INEP e foi implantado no ano 2000.

Chama a atenção o fato do PISA incorporar de forma clara as orientações sobre avaliação lançadas pelo Laboratório, principalmente no que se refere à mensuração dos fatores externos, ou para além dos conhecimentos adquiridos nas disciplinas escolares:

A operacionalização de esquemas cognitivos de leitura, pré-requisito básico para que os aprendizes possam continuar seus estudos de forma autônoma. A partir dessa premissa, o Pisa avalia a capacidade de jovens para usar seus conhecimentos e habilidades para enfrentar os desafios da vida em sociedade, tendo em vista um mundo em transformação (PISA, 2000, p. 29).

Para além da leitura e da escrita, as avaliações orientam-se, ainda, na construção de um currículo interdisciplinar e, neste processo, os questionários avaliam indicadores referentes à forma de financiamento da escola, o seu caráter disciplinar, as condições estruturais da sala de aula quanto ao tamanho

e ventilação, os recursos tecnológicos como à existência de computadores e de outros recursos, à duração da jornada escolar, à qualificação dos professores e a as expectativas dos docentes na gestão democrática (*idem*). Tal processo ocorre por meio de monitoramento do desempenho dos funcionários e alunos, bem como a verificação dos aspectos emocionais e pessoais dos mesmos.

Portanto, o breve comparativo entre as avaliações do PISA e as avaliações estruturadas pelo Laboratório, é mais um indicativo da similaridade entre os, conceitos e formas pelas quais as avaliações se consolidaram no Brasil, nas últimas décadas.

A partir de um panorama mais amplo sobre os três estudos realizados pelo Laboratório, indicamos que não houve mudanças nas categorias utilizadas para pesquisa, visto que desde a primeira avaliação realizada em 1997, seguem-se as mesmas normativas, metas e objetivos, relacionados a gestão, fatores externos a aprendizagem, leitura e escrita.

Outra questão que nos parece similar nos três Estudos analisados, é o lugar ocupado pelo bom desempenho ou performance dos alunos e suas instituições. O sucesso ou o fracasso são medidos no plano micro da escola, nos insumos e pessoas, fato que se naturaliza e retira da avaliação em larga escala, a sua complexidade e autoritarismo exercido sobre os sistemas de ensino. É esta performatividade que segundo Ball (2004)

Muda significados, produz novos perfis e garante o “alinhamento”. Ela objetifica e mercantiliza o trabalho do setor público, e o trabalho com conhecimento (*knowledge-work*) das instituições educativas transforma-se em “resultados”, “níveis de desempenho”, “formas de qualidade” (p. 1116).

Para além da simples evidencia da performatividade presente nos documentos dos Estudos realizados pelo Laboratório, atentamos para o fato de que esse desempenho esperado não é processo que ocorre de forma isolada. Em seu entorno, outros consensos são necessários como a gestão eficiente, o esforço pessoal, a busca da igualdade social pela via da igualdade educacional, sendo este último, inúmeras vezes elencados nos documentos “a chave para o desenvolvimento é a educação, que é considerada o instrumento

vital para a plena realização do potencial de cada pessoa” (UNESCO, 2004, p. 34). Mas, à medida que as contradições sociais são ocultadas pelo consenso de que o fim da desigualdade social, se efetiva pela universalização escola e o esforço de cada sujeito, temos posto certa forma de submissão da escola ao caráter hegemônico da sociedade.

Disso decorre a anulação da luta pela superação das condições precárias que a escola ainda se encontra, apesar do arsenal avaliativo desenvolvido pelo MEC e organismos internacionais. Aonde chegaremos com este formato avaliativo? Não podemos responder com clareza, apenas apontar mecanismos para reflexão conjunta desse processo. É o que pretendemos a seguir.

4 PROJETO PRINCIPAL E REGIONAL DE EDUCAÇÃO: A MATERIALIZAÇÃO DE UM NOVO CONSENSO PARA A AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO BRASIL

Reiteramos que a opção em buscar ao longo dessa tese a dinâmica do Projeto Principal e Projeto Regional da Educação para a América Latina, em quase três décadas de diretrizes para a educação, e incluem-se aqui as orientações para a avaliação, se justifica pelo aprimoramento dos exames para medir a qualidade da educação brasileira nas últimas décadas, colocando o país como detentor de um dos mais amplos sistemas avaliativos em larga escala da América Latina. Lembramos que este processo não se consolidou de imediato, mas, somente após a década de 1980 os dados quantitativos se desenham pelo formato das mudanças ocorridas com a mutação do papel do Estado, processo que adentra a década de 2000.

Outra justificativa está nas hipóteses levantadas, inicialmente, e apontadas ao longo dessa tese: há uma convergência entre as orientações do Projeto Principal e Regional de Educação da América Latina e Caribe e os instrumentos de avaliação em larga escala elaborados no Brasil; as avaliações em larga escala revelam a configuração do Estado regulador em educação; o grande número de testes para medir a qualidade da educação está ligado à perspectiva que os resultados em educação levem ao desenvolvimento do setor educacional e social, especialmente da América Latina; os resultados das avaliações em larga escala não são tomados como elemento de intervenção nas disparidades educacionais, mas se convergem em responsabilização e *accountability* local pelo desempenho alcançado.

Por essas considerações, esperamos que este capítulo demonstre a consolidação do sistema de avaliação no Brasil a partir de estatísticas, exames e testes para quantificar a qualidade da educação.

4.1 O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira-INEP

Os estudos sobre o Laboratório Latino Americano da Avaliação da Educação, demonstrado no capítulo anterior, indicam que as articulações políticas entre a UNESCO e o Brasil, são mediadas diretamente pelo INEP. É uma relação conjunta de coleta e análise de dados, que resulta em novos instrumentos avaliativos cujo objetivo maior é a verificação da qualidade da educação brasileira.

Dada à importância desse Instituto de pesquisa no que compete às avaliações em larga escala, analisaremos dois pontos, especificamente. O primeiro contempla um breve histórico sobre o INEP no sentido de verificar os aspectos teórico metodológicos que orientaram a pesquisa desse órgão até a década de 1980. As principais fontes utilizadas são Mendonça (2006), Mariani (1982), Documentos do INEP (2016) e Saviani (2012). O segundo analisa as modificações no perfil do Instituto após 1990. Apontar uma divisão temporal entre as décadas de 1980 e 1990, para analisar as atividades do Instituto se justifica por conta da radical modificação ocorrida no âmbito da pesquisa do INEP, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Processo que incide num desafio ao Instituto: de um lado a elaboração de políticas que atendam e intervenham nas especificidades da educação nacional a partir da sua ampla coleta de dados, valorizando as avaliações como possibilidade de apoio pedagógico no país. Por outro, a conversão do Instituto em órgão avaliativo da educação brasileira em todos os seus níveis e modalidades, cuja direção está nas orientações internacionais de valorização de exames estandardizados.

Mariani (1982) traz dados significativos sobre a criação e expansão do INEP. Segundo a autora este órgão foi criado 13/01/1937, na gestão de Gustavo Capanema no Ministério da Educação e Saúde. Inicialmente chamado de Instituto Nacional de Pedagogia, preparava pesquisas sobre os problemas de ensino.

A partir de 1938 com o Decreto-Lei/ 580, as funções do Instituto foram redefinidas e a nomenclatura alterada para Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Neste documento caberia ao Instituto às seguintes funções:

a) Organizar documentação relativa à história e ao estudo atual das doutrinas e das técnicas pedagógicas, bem como das diferentes espécies de instituições educativas; b) manter o intercâmbio, em matéria de pedagogia, com as instituições educacionais do país e do estrangeiro; c) promover inquéritos e pesquisas sobre todos os problemas atinentes às instituições educacionais do país e do estrangeiro; d) promover investigação no terreno da psicologia aplicada à educação, bem como relativamente ao problema de orientação e seleção profissional; e) prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-lhes, mediante consulta ou independentemente desta, esclarecimentos e soluções sobre os problemas pedagógicos; f) divulgar pelos diferentes processos de difusão, os conhecimentos relativos à teoria e à prática pedagógica (BRASIL, 1938, p.1).

Das múltiplas funções assumidas, inicialmente pelo Instituto, chama à atenção a natureza das suas funções, que segundo Mendonça (2005, p. 05) estava voltada tanto para o desenvolvimento de estudos e pesquisas no campo da educação visando, entre outras coisas auxiliar as políticas desenvolvidas pelo Ministério, quanto funções com perfil executivo. Além desse caráter multitarefa, as maiores dificuldades encontravam-se também, na falta de pessoal especializado e na rigidez das normas da burocracia estatal, processo agravado, pela reduzida equipe formada por Lourenço Filho e três técnicos em educação.

Sobre a formação de pessoal técnico, essa se restringia ao Curso de Pedagogia em conjunto com a Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil. Entre a formação resultante desse curso estava à formação de técnicos os quais atuavam em departamentos burocráticos estatais, especialmente no Ministério da Educação.

No entanto, a formação oferecida dentro do curso de Pedagogia foi considerada insuficiente no sentido de preparar pessoal qualificado. Tanto que em 1938 o Ministério de Educação e Saúde (MES) ao qual o INEP estava ligado, elabora um concurso de títulos e provas para constituir o núcleo da carreira para os chamados Técnicos da Educação. Mas, segundo Mendonça (2005, p.6) o processo de seleção representou mais em ação de

apadrinhamento do que uma seleção de pessoal que realmente interagiu com a pesquisa em educação.

Apesar das dificuldades é possível dizer que na gestão de Lourenço Filho, que se estendeu até 1945, o INEP foi realmente implantado como um projeto ambicioso de subsídio às precárias condições da educação da época. Mariani (1982, p. 3) analisa que em 1939 o quadro de técnicos foi aumentado o que possibilitou o desenvolvimento das funções do instituto que se dividiam em seis seções sendo elas: 1) Documentação; 2) Inquéritos e Pesquisas; 3) Psicologia; 4) Orientação e Seleção Profissional; 5) Biometria Médica; 6) Biblioteca Pedagógica.

Estas atividades estavam correlacionadas ao Departamento Administrativo do Serviço/DASP, especialmente os serviços de Biometria Médica que ocupava 73,86% dos técnicos do INEP. Com isso Mendonça (2005); Mariani (1982) analisam que uma característica marcante do Instituto, desde suas origens, foi o caráter ambíguo, por tramitar entre a pesquisa em educação e as funções técnicas burocráticas.

Quanto aos aspectos teórico metodológicos que orientaram a pesquisa no INEP, desde a sua criação Saviani (2012) analisa que até 1980 podem ser identificados três fases bem distintas.

A primeira fase que se estendeu de 1930 a 1950 pautou-se nas concepções da psicologia levando em conta os testes de aptidões e de inteligência. Saviani (2012) atribui à atenção dada as questões da psicologia como a herança de Lourenço Filho, o cultivador e difusor das bases psicológicas do movimento renovador da educação no Brasil (p.294).

Pelo viés da psicologia como um novo enfoque para a pesquisa, a gestão de Lourenço Filho, lega também, a organização de documentação de caráter histórico sobre a produção educacional da época; a criação da biblioteca pedagógica, bem como um arquivo sobre a legislação educacional brasileira. Outro marco das atividades realizadas pelo INEP foi à criação da Revista Brasileira de Educação em 1941, que ainda hoje contempla-nos com a sua edição. Além de divulgar as atividades realizadas pelo Instituto como os estudos sobre a organização do ensino primário e normal nos estados, a

revista trouxe para a época, os destaques do pensamento pedagógico internacional.

Em 1945 chega ao fim a gestão de Lourenço Filho, substituído por Murilo Braga de Carvalho cuja administração se estende até 1952. Neste período ocorre um processo de descaracterização do Instituto como órgão exclusivo das atividades da pesquisa. Isto porque, segundo Mendonça (2005, p.8) o INEP assume as atividades da extinta Diretoria do Ensino Primário e Normal além da continuidade das atividades relacionadas a administração dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário. Com isso, as atividades do Instituto transitam entre a pesquisa e a construção de escolas em zonas rurais, nas fronteiras e nas áreas de colonização estrangeira. Este processo levou a necessidade de estudos a respeito de insumos para a educação tais como o melhor tipo de prédio para grupos escolares, escolas isoladas, escolas normais.

A segunda fase da pesquisa do INEP no que compete às questões teórico-metodológicas se inicia em 1952, quando assume a sua direção o educador Anísio Teixeira, que de modo simultâneo atua como secretário geral da CAPES, na época, Campanha de Aperfeiçoamento de Nível Superior. Neste momento a ênfase não será dada apenas as questões da psicologia, mas ocorre um importante deslocamento em direção à sociologia (SAVIANI, 2012, p. 294).

Pautado em um perfil voltado as questões da sociologia a intenção de Anísio Teixeira foi dinamizar o INEP como ponto de referência para o magistério, no sentido de formar uma consciência nacional, indispensável para o avanço e redirecionamento da escola da época, marcada pela disparidade de oportunidade e analfabetismo crescente.

Dentre as primeiras iniciativas de Anísio Teixeira está a estruturação de duas campanhas de estratégias ao ensino. A primeira direcionada ao Ensino Médio e as questões qualitativas da educação, objetivava aumentar as expectativas daqueles que o procuravam (Mendonça, p.12). Ainda segundo a autora, as atividades do INEP estariam focadas na integração deste nível de ensino ao ensino primário ou escola comum, indispensável na formação

técnica. Quanto à segunda campanha o objetivo estava em valorizar e produzir material didático de boa qualidade, projeto que marca nova fase do INEP com a colaboração de professores renomados das mais diferentes áreas.

Destaca-se também, iniciativas como a estruturação do Centro de Documentação Pedagógica, com o objetivo de organizar material representativo das campanhas efetuadas até então e a divulgação dos mesmos para o país.

Outra iniciativa importante foi à criação da Biblioteca Brasileira de Educação e o Centro de Altos Estudos Educacionais, que posteriormente formaria o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE), como um verdadeiro INEP dentro do INEP (MENDONÇA, p.13). Essa interligação entre dois órgãos importantes se justifica porque o CBPE contribuía para a desburocratização da administração no período. Assim, propostas eram compartilhadas entre as localidades no sentido de intervirem no sistema de ensino por meio de redes formadas entre o INEP e os Centros Regionais de Pesquisa Educacional localizados em algumas capitais estrategicamente distribuídas pelo país (*idem*).

Portanto, a articulação interna entre Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) e dos Centros Regionais de Pesquisas Educacionais (CRPEs) representou estímulo à pesquisa voltada a dinâmica educacional do país na tentativa de suprir a pouca expressividade das Universidades, naquele período.

Este processo de interligação entre o INEP e os centros regionais será afetado, sobremaneira, durante o período militar com certo controle exercido pelo ministro do planejamento e sua equipe, convertendo os técnicos daquele ministério em protagonistas da política educacional. Com isso dificulta-se o diálogo entre os estados, como acontecia no período de livre atuação dos Conselhos Regionais, ainda na gestão de Anísio Teixeira (Ferreira, 2006, p. 204).

A terceira fase de mudança teórico-metodológica do INEP ocorre na década de 1960 com a reorganização política, especialmente, com o golpe militar de 1964. Neste contexto, o perfil da pesquisa afasta-se das questões

sociais para abarcar estudos com perfil econômico, com viés na teoria do capital humano “diante da emergência de temas como a importância econômica da educação e o financiamento do ensino, o pensamento pedagógico tendeu a incorporar outra área de estudos científicos: a economia da educação” Saviani (2012, p.194). Esse enfoque adentra a década de 1970, reforçando a pesquisa no INEP voltada ao campo dos currículos, programas, estratégias de ensino e avaliação tecnicista “o Brasil moderno move-se em uma direção que deve salientar a importância de uma ciência útil do comportamento” (*idem*).

É importante salientar que na década de 1960 houve grande interesse de economistas na área educacional, tanto que foi possível a publicação de uma coletânea organizada por Luiz Pereira intitulada: Desenvolvimento, Trabalho e Educação. Esta edição contou com a colaboração de organismos internacionais oficiais, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), a UNESCO e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (Food and Agriculture Organization – FAO), além de textos de autores representativos da perspectiva que considera a educação como investimento (*ibidem*).

Em 1972 ocorre a modificação na nomenclatura do Instituto, alterada de Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos para Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, mantida a sigla Inep.

Para concluir essa breve retomada do percurso do INEP, ao final da década de 1970 sua sede foi transferida do Rio de Janeiro para Brasília, o que marca um momento de perdas e novas consolidações políticas na atuação desse Instituto. Pelo Decreto nº 79.809 de 14 de junho de 1977 em seu artigo 2º dispõe sobre a extinção do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) que por longo tempo, marcou parceria com as iniciativas educacionais realizadas pelo INEP.

No mesmo período a biblioteca do Instituto foi cedida à Universidade Federal do Rio de Janeiro (MARIANI, 1982, p.18), bem como a suspensão da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos por um período de três anos. Esse

processo de mudanças coincidiu com o envolvimento de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro ao projeto da Universidade de Brasília.

Assim, o trâmite da pesquisa educacional sofre grandes transformações nas décadas vindouras. Especialmente a década de 1990, considerada um divisor de águas no que compete aos trabalhos do INEP. As especificidades dessas complexas mudanças encontram-se no item a seguir.

4.2 O Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais na década de 1990: ênfase na pesquisa ou na avaliação da qualidade em educação?

Como vimos no breve histórico sobre o INEP, muitas alterações ocorreram na forma de direcionar a pesquisa em educação, oscilando entre as questões da Psicologia, Sociologia e aspectos econômicos. Mas a década de 1990 aponta algo inédito para a estrutura do Instituto com a Medida Provisória nº 1.568, a qual se efetiva na Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997, que transforma o Inep em autarquia federal, portanto uma entidade autônoma, auxiliar e descentralizada da administração pública, embora tutelada pelo Estado.

Por essa medida, e levando-se em conta o contexto de reforma da década de 1990, novas funções são atribuídas ao Instituto, conforme demonstra o Art. 1º. da nova legislação:

- I – organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais;
- II – planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País;
- III – apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional;
- IV – desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais;

- V – subsidiar a formulação de políticas na área de educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior;
- VI – coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente;
- VII – definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior;
- VIII – promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior;
- IX – articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral (BRASIL, 1997).

Essas novas atribuições podem ser analisadas como um divisor de águas na dinâmica do Instituto, ao compararmos a trajetória desse órgão. Por esse processo, Saviani (2012, p. 297) afirma que o Inep deixou de ser um órgão de realização e promoção à pesquisa educacional, de organização da documentação sobre educação, como ocorria desde a sua fundação, para se efetivar como órgão de avaliação e verificação da educação brasileira em todos os seus níveis e modalidades.

Merece ser lembrado que esta ruptura gerada por conta da Lei nº 9.448/1997, a qual desencadeia um processo de divisão entre a pesquisa educacional e avaliação, não foi fruto do acaso. Isto porque na década de 1990, o próprio Ministério da Educação, em consonância com as orientações internacionais e, destacam-se aqui as orientações da UNESCO por meio do Laboratório Latino Americano de Avaliação da Educação, adotou um modelo de avaliação da qualidade da educação que, longe de resultar de pesquisas sobre a situação educacional brasileira, sua inspiração veio dos instrumentos internacionais focados na mensuração de resultados, no espírito das reformas conservadoras de fundo neoliberal que a partir dos anos de 1990, ocorreram nos Estados Unidos e em vários países europeus (SAVIANI, 2015, p. 2).

Portanto, da forma como se estrutura, a pesquisa apenas com caráter quantitativo, tem sido incapaz de contribuir de modo efetivo para uma real

transformação do setor educacional, sempre alocado fora da conjuntura social e econômica.

Neste processo, dois elementos podem ser discutidos: a pobreza teórica e a inconsistência metodológica. Sobre a pobreza teórica, esta se refere aos modismos e ao estrangeirismo que são adicionados à pesquisa nacional. Muitos referenciais teóricos utilizados na pesquisa em larga escala, não respondem a realidade do país. Quanto à inconsistência metodológica, este elemento ainda está presente na forma de interpretação dos dados, muitas vezes realizadas por técnicos ligados mais a estatística do que a educação, objeto principal da pesquisa. Na falta dessa consistência teórica, a pesquisa tende a assumir um perfil ora pautado na psicologia, na Sociologia, ou nos aspectos econômicos, cuja consequência mais visível é a adaptação ou restrição da pesquisa a uma dessas categorias.

Com isso as avaliações podem se consolidar muito mais em treinamento avaliativo do que na melhoria qualitativa da educação do país. No mais, a mera constatação das condições, ainda precárias da educação, perde seu sentido, se não intervir de forma radical na raiz causadora dessas condições.

Do exposto, é possível questionar em que medida o INEP se encontra dividido entre a busca pela pesquisa no sentido de contribuir para que a educação de qualidade não seja um privilégio de poucos? Ou, se embrenha em estatísticas quantitativas que mais atendem aos anseios comparativos dos organismos internacionais? Em que medida há uma descontinuidade política e diretiva a partir do momento que se constata as reais condições da educação, nos diferentes níveis de ensino?

Este é o desafio conferido ao INEP na atualidade, somada a dimensão da sua relação com as orientações internacionais, especialmente, as diretrizes lançadas pelo Projeto Principal e Regional de Educação e do Laboratório Latino Americano de Avaliação que, embora se constituam em instituições relevantes para a educação, eles estão a “olhar de longe” para nossa realidade.

Por fim, apesar dessa complexidade conceitual e prática do Instituto, foi também pela sua mediação que se estruturou no país um amplo sistema avaliativo, com significativo respaldo legal. Este processo de construção do sistema avaliativo no Brasil e sua legalidade é o que discutiremos no item a seguir.

4.3 O sistema avaliativo brasileiro e sua legislação

Nos idos de 1980 a expectativa sobre a avaliação e controle da qualidade da educação, como uma fórmula de modernizar os sistemas educacionais dos países latino-americanos, foi ampliada pelas repercussões das conferências do Projeto Principal de Educação.

Nesta década, foram realizadas três conferências das atividades desse amplo projeto e os encontros ocorreram no México (1984), Bogotá (1987) e Guatemala (1989). A descrição dessas conferências está exposta no capítulo dois dessa pesquisa, (Quadro 1, p.68).

A análise do conteúdo das conferências mostra a influência exercida na elaboração dos aspectos legais, no sentido de conduzir uma significativa transformação cultural nas dimensões do ensino, especialmente a avaliação, processo que adentraria os anos de 1990. Vale lembrar que a Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien foi resultado das exigências do Projeto Principal, no sentido de alçar um modelo educativo para a Região. Este evento tornou-se a cartilha para importantes documentos que foram elaborados no Brasil, a exemplo do Plano Decenal de Educação em 1993.

Apesar do grande número de documentos, ementas, declarações e leis lançadas para o setor educacional, elegemos para esta discussão apenas três referências legais: Constituição Federal (1988), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e Plano Nacional de Educação (2014). Isso se justifica porque elas convergem temporal e conceitualmente com as conferências do Projeto Principal e Regional de Educação, realizadas sucessivamente em Bogotá (1987); Chile (1993), Buenos Aires (2011). Estes trabalhos culminaram, também com o Terceiro Estudo Regional Comparativo

Explicativo (TERCE) realizada em 2014, pelo Laboratório Latino Americano de Avaliação da Educação. Verificamos uma similaridade nos conteúdos dessas conferências com as diretrizes legais aqui citadas, tanto nos aspectos conceituais e práticos, a exemplo da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) instituída no Brasil em 2013, que será analisada no próximo item.

Iniciemos com Constituição Federal de 1988. Esta Lei não trata especificamente de um sistema de avaliação, mas como um prelúdio, indica que a qualidade da educação se fará por meio da descentralização e gestão democrática.

Para que se consolidasse mudança estrutural nos aspectos avaliativos, novas categorias foram inseridas na política educacional. Termos como a descentralização é sobrepujado pela força da desresponsabilização por parte do Estado; a gestão democrática torna-se governança; transparência dos serviços públicos encerra-se na prestação de contas no sentido de uma *Accountability* pouco compreendida; da “Escola para Todos” como possibilidade de apropriação de conhecimentos para a escola enquanto disputa meritocrata e esforços individuais; da qualidade enquanto processo coletivo para uma qualidade vigiada e mensurada pelos índices e instrumentos de avaliação.

Essas categorias seriam a base para a implantação da avaliação em larga escala nas décadas vindouras porque embora este formato avaliativo se constitua em monitoramento por parte do Estado, ele se efetiva como descentralização e responsabilização dos resultados.

Nesta perspectiva, o art. 206 da Constituição Federal, chama a atenção para o fato de que a “garantia de padrão de qualidade” é um princípio básico para o ensino e gestão atual. No caso, qualidade e gestão se apresentam de forma indissociável no processo de democratização da educação.

De modo convergente a Conferência de Bogotá (1987, p. 14) orientou os países no sentido de aceitarem as inovações e “introducción de reformas en la organización y *gestión* educativa para garantir un funcionamiento adecuado, con estímulos para el mejoramiento de la *calidad* de la

educación”(grifo nosso). Ao mesmo tempo em que as orientações do Projeto Principal indicavam a importância da nova gestão como condição para a qualidade educativa, a Constituição Federal de 1988 reflete esse contexto ao enfatizar as mesmas categorias como um elemento eficaz ao setor educacional.

Verificamos que neste período a avaliação, como instrumento eficiente para medir a qualidade, aparece de forma tímida na letra da Lei, embora na prática, o ano de 1988 marca as primeiras experiências de avaliação em larga escala na Educação Básica, em conjunto com o INEP e Ministério da Educação (MEC), utilizando-se do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (Saep) de 1º grau.

Mas o mesmo não acontece com a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, lei nº 9394/96, promulgada no governo de Fernando Henrique Cardoso. Diferentemente da Constituição Federal que anuncia a importância da qualidade da educação pela via da gestão democrática, participação e universalização da escola, a LDB é mais direta quando se trata da avaliação, vejamos:

Art. 9ºVI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino; Art. 87IV – integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (BRASIL, 1996).

Vale ressaltar que na LDB a consolidação de um sistema de avaliação aparece de forma clara, se consideramos que neste período os princípios da reforma econômica já se consolidavam também no setor educacional.

Processo semelhante é percebido na Conferência do PPE realizada no Chile (1993). Diferente das conferências anteriores, este evento anuncia e orienta os países, de forma direta sobre a necessidade de “Introducir nuevas prácticas de planificación y de gestión; establecer estándares nacionales y sistemas de evaluación de resultados del proceso educativo” (UNESCO, CHILE, 1993, p. 29). A justificativa para tais iniciativas que serão

posteriormente, representadas pelos aspectos legais no Brasil, a exemplo da LDB, foi a confiança que:

Un sistema nacional de evaluación permite contar con una base empírica para (a) definir políticas general es y específicas en relación a los niveles de logro de los objetivos pedagógicos , de su renovación, a la determinación de niveles de exigencia, de asignación de recursos e incentivos y, (b) generar un sistema de control sobre los distintos niveles intermedios de responsabilidad y del seguimiento sistemático del logro educaciona(*idem*).

Outro elemento que chama a atenção é a proximidade temporal e conceitual exposto nas orientações do Projeto Regional (CHILE, 1993), que darão sentido ao conteúdo da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996). Isso se justifica pelo contexto neoliberal que na América Latina, da década de 1990, ganha força pelas reformas anunciadas como condição de desenvolvimento e modernização do país frente às grandes economias.

Trazemos na sequência, o Plano Nacional de Educação, tramitado no Congresso desde 2011 e, recentemente aprovado pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Este salto temporal na questão legal referente à avaliação em larga escala, não significa o desconhecimento de grande número de ementas, planos e programas voltados à avaliação nas últimas décadas. Mesmo porque, como já dissemos a literatura é farta a esse respeito.

Voltar à atenção para o Plano Nacional de Educação se justifica, pela singularidade desse documento em apontar categorias referentes à avaliação que, claramente são encontradas nos documentos das últimas conferências do Projeto Regional, sendo elas Argentina (2007) e Argentina (2011)

Mas vejamos o que se expõe nas orientações para avaliação, contidas nas metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024):

Meta: 7.3) constituir, em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de **indicadores de avaliação** institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras

dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;

Meta: 7.7) aprimorar continuamente os **instrumentos de avaliação da qualidade** do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica, bem como apoiar o uso dos **resultados das avaliações** nacionais pelas escolas e redes de ensino.

Meta: 7.10) **fixar, acompanhar e divulgar** bienalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;

Art. 11(§ II)- indicadores de avaliação institucional, relativos a **características** como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes (BRASIL, 2014, *grifos nossos*)

A exposição geral das metas e orientações contidas no Plano Nacional da Educação propicia um melhor reconhecimento dos termos: indicadores de avaliação; instrumentos de avaliação da qualidade, fixar, acompanhar e divulgar, aqui no sentido de monitoramento. Mas tais categorias não são novidade neste estudo, uma vez que também estão presentes no estudo dos documentos expostos no (Quadro 3, p. 88).

Vala lembrar que as últimas décadas analisadas do PPE, há um discurso incisivo no sentido de Monitoramento, e esta mesma categoria é descrita na Meta 7.10 do PNE. No caso da categoria monitoramento, como aliado do processo da avaliação em larga escala, ela está exposta no (Quadro 3, deste texto) e trata das perspectivas, metas, orientações e mudanças conceituais da década de 2000. Lembramos que na Conferência de Cuba (2002) de forma inédita aparece a primeira referência ao monitoramento, em um contexto marcado por forte regulação da educação.

Este monitoramento não ocorre de forma isolada, mas no sentido de “fixar, acompanhar e divulgar” como sinaliza a meta 7.10 do Plano Nacional. Segundo Ball (BALL, 2002, p. 4) há uma lógica de vincular a “performatividade e aferições de qualquer natureza no campo educacional (desde testes de larga escala até as avaliações rotineiras que acontecem nos sistemas e unidades educativas)”. Por meio de ampla divulgação, valoriza-se o desempenho individual.

Ball (2002) também analisa que essa leitura se torna simplista a mediada que os desempenhos individuais ou das instituições, significam produtividade e rendimento, pois a avaliação não se restringe ao individual, mas também a sua conjuntura. Este é um processo complexo o qual desencadeia um distanciamento entre aluno/aluno, aluno professor e suas expectativas em relação à aprendizagem, para se tornar processo de desempenho seja individual ou institucional.

Outro ponto que merece destaque é a questão do Art. 11 relativo às características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão. Singular coincidência coloca este artigo do Plano Nacional em sintonia com o documento “Habilidades para a Vida”, elaborado pela UNESCO, demonstrado no capítulo direcionado ao Laboratório Latino Americanos de Avaliação.

Da mesma forma, não somente o aluno será avaliado, mas o perfil familiar do alunado e toda a esfera escola, especialmente sua infraestrutura.

Esse processo é nomeado pelo Laboratório Latino Americano de Avaliação da Educação, como sendo fatores externos a escola, indispensáveis na justificativa da qualidade da educação.

Ao explorarmos a relação que se estabelece entre a estrutura do sistema de avaliação em larga escala no Brasil, e os documentos internacionais, é possível visualizar, novamente, o processo ao qual Ball (2001, p. 102) denomina de *bricolagem* ou o permanente empréstimo e retomada de ideias e fragmentos de políticas que foram elaboradas em diferentes contextos. Quando retomadas, são postas como novas ideias capazes de solucionar os problemas, que neste caso em especial, se referem à qualidade da educação.

Os desdobramentos legais e conceituais mostrados até aqui, compõem um conjunto favorável à construção do amplo sistema avaliativo brasileiro formado por exames e testes para medir a qualidade em educação. A apresentação e análise dessas avaliações é o objetivo do próximo item.

4.4 Exames e avaliações em larga escala no Brasil

Após a década de 1990 aumenta significativamente a estruturação de testes avaliativos no Brasil. Esse processo segundo (HORTA, 2014, p. 178) decorreu da participação do país em vários estudos como o Programme for International Student Assessment (Pisa), patrocinado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e o Laboratório Latino Americano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), programa coordenado pela Oficina Regional de Educación para América Latina y El Caribe (Orealc), entidade ligada à Unesco.

A exposição desses testes confirma a hipótese levantada para a elaboração dessa tese, a qual afirma que as orientações do Projeto Principal e Regional de Educação impactam o sistema de avaliação no Brasil. Este processo é justificado pela necessidade de modernização dos sistemas de ensino, gestão moderna da educação e ampliação dos instrumentos avaliativos, atentemos para as informações do quadro a seguir.

Quadro 8: Exames nacionais e a proximidade temporal e conceitual com os eventos do Projeto Principal e Regional de Educação.

Evento	Orientações	Políticas para avaliação em larga escala no contexto brasileiro
PPE/Promedlac Kingston 1996	<p>-Estruturar eficiente sistema de avaliação nos países de alcance do projeto;</p> <p>-Elaborar avaliações periódicas para todos os níveis de ensino;</p> <p>-Promover a qualidade da educação por meio de monitoramento e divulgação dos resultados em todos os níveis de ensino;</p> <p>-Abrir-se a cooperação internacional, principalmente às</p>	<p>-1996/ Exame Nacional de Cursos (ENC- Provão). Aplicado aos formandos, no período de 1996 a 2003, com o objetivo de avaliar os cursos de graduação da Educação Superior, no que tange aos resultados do processo de ensino-aprendizagem;</p> <p>-1997/ PISA (Programme for International Student Assessment) ou Programa de Avaliação Internacional de Estudantes. Lançado pela OCDE (Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Económico), em 1997. No ano de 2000 ocorreu a primeira coleta de dados nos países membros da OCDE. Os resultados permitiram monitorar os sistemas educativos, o desempenho dos alunos.</p> <p>-1998/ Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Seu objetivo é avaliar o</p>

	agências financiadoras.	desempenho do estudante ao fim da educação básica e, contribuir na melhoria da qualidade desse nível de escolaridade.
Prelac Cuba 2002	Promover avaliações da aprendizagem, das instituições , professores, gestores, pais e dos insumos que podem contribuir para o pleno desenvolvimento. -Verificar a qualidade da educação de jovens e adultos;	-2002/ Encceja “Exame Nacional de Certificação de Competência de Jovens e Adultos”; -2004- Pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, estrutura-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. -O Sinaes avalia aspectos do ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, desempenho dos alunos, gestão da instituição, corpo docente, e estrutura física.
Prelac/Argentina (2007)	Avaliar o desempenho de estudantes em diferentes níveis de ensino com a	-2007/Enade de acordo com a Portaria Normativa nº 40 de 12 de dezembro de 2007, Art. 33, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade),

	integração e comparação resultados. Esta comparação pode contribuir para a ajuda mútua entre as instituições e melhorar a qualidade.	passa a integrar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Objetiva avaliar o mérito das IES, melhorar sua qualidade e autonomia.
--	---	---

Fontes: <http://portal.inep.gov.br/> UNESCO (1996; 2002; 2007)

Os dados demonstram as iniciativas tomadas ao longo das décadas de 1990 e 2000 referentes ao lugar e função ocupada pela avaliação, dentro do Ministério da Educação. Mas, traçar um paralelo entre o formato dos exames nacionais com as orientações do Projeto Principal e Regional de Educação só é possível, quando trazemos elementos como modificações curriculares, ênfase avaliativa em áreas específicas como Língua Portuguesa e Matemática, avaliações pontuais em final de curso, desconsiderando o processo e caminhada do aluno em relação a sua aprendizagem. As atenções voltam-se na demonstração da eficiência das instituições e, nunca os desafios que a educação impõe às políticas e aos sujeitos nelas envolvidos.

Esta nova roupagem quantitativa para a educação afetou todos os níveis de avaliação seja ela micro ou macro. Esse processo é complexo porque implica diferentes contextos de políticas como contexto de influência, produção de textos que criam e recriam novos contextos, como considerou Mainardes (2006). Este consenso para o qual a mensuração seria o melhor caminho a ser seguido se aliou ao espírito democrático e de cidadania, exposto nas reformas das décadas de 1980 e 1990.

4.5 Sistema de Avaliação da Educação Básica-Saeb: estrutura e metodologia

Ao compararmos o contexto de influência e de produção de textos das políticas avaliativas do período descrito, percebemos que esse movimento se apresenta de modo mais similar nas avaliações realizadas a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Do ponto de vista conceitual e metodológico a estrutura das avaliações desse sistema comunga aos modelos apresentados nas avaliações externas, especialmente, as indicações propostas pelo Laboratório Latino Americano de Avaliação, processo que desencadeia novo pensamento e comportamento em relação à avaliação.

Essa maior similaridade entre as orientações do contexto de influência a as avaliações da Educação Básica, justifica a opção de analisarmos, daqui em diante, as avaliações inseridas no Saeb. Lembrando que tanto o Projeto Principal quanto o Projeto Regional, voltam à atenção com maior rigor para a Educação Básica, considerada na conjuntura da América Latina, a possibilidade de desenvolvimento e equidade social da Região.

Compreender como se estruturou o Saeb implica olhar para meados da década de 1980, quando sua nomenclatura ainda se designava Saep (Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau), criado em 1987 pela iniciativa do Ministério da Educação (MEC). O objetivo foi programar um sistema mais amplo de avaliação da educação. Assim, o Saep foi responsável pelas primeiras experiências oficiais de avaliação em larga escala, com sucessivas novas experiências avaliativas de crianças, jovens e escolas.

Sobre a expansão do Saep, no ano seguinte à sua criação em 1988, testes avaliativos do Saep foram aplicados nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte. Lembrando que ele foi pensado inicialmente para acompanhar os resultados do projeto Edurural, instaurado na área rural do nordeste brasileiro, com a particularidade de ser financiado com recursos do Banco Mundial (HORTA, 2007, p.8). Muito mais que a verificação das dificuldades do campo educacional, o objetivo foi testar a pertinência e adequação de instrumentos e procedimentos na coleta de dados. Com a

Constituição de 1988 o Saeb passa a denominar-se Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, sob a responsabilidade e coordenação do INEP.

O Saeb, estabelecido em Diário Oficial pela Portaria n.º 931, de 21 de março de 2005 (BRASIL, 2005, p.1), se estrutura pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc/Prova Brasil). Em 2013, acrescenta-se a esse sistema a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). É uma avaliação externa em larga escala aplicada a cada dois anos.

Segundo informações do INEP (2013, p. 03) os objetivos do Sistema de Avaliação da Educação Básica são: I - oferecer subsídios à formulação, reformulação e **monitoramento** de políticas públicas e programas de intervenção ajustados às necessidades diagnosticadas; II - Identificar os problemas e as diferenças regionais do ensino; III - produzir informações sobre os fatores do contexto socioeconômico, cultural e escolar que influenciam o desempenho dos alunos; IV - proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade, uma visão dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos; V - desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, ativando o intercâmbio entre instituições educacionais de ensino e pesquisa.

Sobre a estrutura e objetivos do Saeb, a primeira aproximação que apontamos em relação às avaliações expostas no âmbito do Projeto Principal e Regional de Educação, é a forma como a avaliação se conduz para um formato de monitoramento, categoria muito enfatizada ao longo dos documentos analisados, é um perfil avaliativo que se consolidou na década de 2000. Segundo Ball (2001, p. 110) o que está em questão é a base de dados, as reuniões de avaliação, o balanço anual, relatórios escritos e solicitações de promoção, inspeções, avaliação por colegas. Mais do que somente uma estrutura de vigilância, há, na verdade, um fluxo de performatividades contínuas e importantes, isto é, um grande espetáculo. Lembramos que a análise dos dados do PPE coloca a categoria monitoramento e comparações como ponto basilar das avaliações.

No que se refere à função específica desse Sistema, Souza (2003, p. 881) aponta que o delineamento assumido pelo SAEB desde a sua criação, implicam e justificar a avaliação como instrumento de gestão educacional, e isso perpassa a possibilidade de intervir na realidade educacional, necessidade de controle de resultados pelo Estado, estabelecimento de comparação e classificação de desempenhos, estímulo por meio da premiação do sistema escolar. Ainda segundo a autora, criou-se uma cultura de avaliação que foi aceita, sem questionamentos pela sociedade, e em seguida, tornou-se referência para os gestores e analistas da educação brasileira.

Outro aspecto que chama a atenção é o modo de produzir informações sobre o desempenho dos alunos, bem como as condições intra e extraescolares que incidem no processo de ensino e aprendizagem, no âmbito das redes de ensino e unidades escolares.

Quanto à organização metodológica dos questionários elaborados pelo Saeb, encontramos a seguinte representação:

Quadro 9: Composição dos questionários utilizados pelo Saeb

Questionário do Aluno	Questionário do Professor/Diretor	Questionário da Escola
•Perfil	•Caracterização Sociodemográfica	•Infraestrutura
•Nível de renda	•Formação	•Estado de Conservação
•Estrutura familiar	•Experiência Profissional	•Segurança
•Hábitos de leitura	•Condições de Trabalho	•Utilização dos espaços
•Trajetória escolar	•Violência na Escola	•Características gerais
•Práticas escolares e cotidianas	•Práticas pedagógicas e/ou de gestão	
•Expectativa	•Participação e avaliação em políticas, programas e projetos.	

Fonte: INEP, 2013, p. 11, *adaptação da autora*.

Trazer esses dados para reflexão permite-nos compreender que os aspectos considerados relevantes para o Saeb decorrem do paradigma da escola eficaz, que se consolida de modo significativo na América Latina após a década de 1990. As origens dessa perspectiva encontram respaldo na literatura internacional que reforça a importância fatores centrais e associados capazes de construir à escola ideal, cujos resultados escolares centram-se no aluno, independente das especificidades da escola.

Por meio dessa concepção, os organismos internacionais orientam que os sistemas avaliativos dos países considerem indispensáveis, fatores como: liderança profissional; visão e metas compartilhadas pelos agentes educativos; ambiente de aprendizagem; concentração no processo ensino aprendizagem; expectativas elevadas para os resultados; reforço e premiação das atitudes positivas; monitoramento do progresso; direitos e deveres dos alunos; parceria família-escola e autonomia da escola.

Reiteramos que esses critérios são acolhidos pelo Saeb a partir das orientações trazidas pelos documentos do PPE, principalmente no que se refere às habilidades para a vida, preparação para o mundo em sociedade, sucesso pessoal entre outros enunciados. Em contrapartida, não encontramos apontamentos que exigem dos governos locais um radical investimento em saúde, educação e infraestrutura. Isso indica que a educação parece ser um setor alienado de outros setores que, também, a constitui. Temos ainda que este modelo de avaliação intra e extra-escolares encontra-se ajustado nas recomendações e avaliações elaboradas pelo LLECE (ver Quadro 5 e 6 nesta tese). Elas traduzem a necessidade da Unesco em buscar fora do âmbito escolar, elementos que justifiquem o quadro de dificuldades apresentadas pelos alunos. Portanto, as soluções são pontuais e efêmeras “de tal forma que a satisfação da estabilidade é cada vez mais ilusória, os propósitos se tornam contraditórios, as motivações ficam vagas e a auto-estima torna-se instável.(BALL, 2001, p.111). Disso decorre, também, a frequente mudança de programas como meio de compensar experiências mal sucedidas.

Ao analisarem a trajetória do Saeb, Bonamino e Franco (1999) distinguem quatro ciclos os quais demonstram como se construiu de modo

processual uma cultura avaliativa neste sistema, a qual emerge das mudanças conceituais e políticas do período. O primeiro ciclo ocorre na década de 1990 com o objetivo inicial de criar um ambiente avaliativo nas unidades escolares, partindo do MEC e direcionando-se as Secretarias de Educação dos estados e municípios. Foi um processo de montagem de uma infraestrutura capaz de oferecer, avaliar e articular os resultados das pesquisas e avaliações já realizadas ou em vias de implementação. O segundo após 1993 objetivou o apoio à formulação, reformulação e monitoramento das políticas que se direcionavam para a qualidade da educação, aperfeiçoamento do Saeb no sentido de dar autonomia e descentralizar as práticas avaliativas, para isso as escolas deveriam ser capacitadas para este fim. No terceiro ciclo, após 1995, a ênfase desse sistema volta-se para a construção da escola eficiente e da equidade para todos. Por fim, o quarto ciclo que ocorre após 1997 traz a dinâmica avaliativa pautada na premissa da divulgação dos resultados qualitativos e equitativos da eficiência em educação.

A análise desse percurso sinaliza que a dinâmica do Saeb se constrói pela mesma ordem de prioridades das diretrizes apontadas nos eventos do Projeto Principal e Regional de Educação, uma vez que nas conferências desse projeto, encontramos a mesma lógica sequencial apontando primeiramente, a necessidade um ambiente avaliativo para a América Latina, consolidação e estruturação de instrumentos e sistemas de avaliação, descentralizar esta dinâmica em nível local. Este processo estendeu-se as escolas por meio dos gestores, estabeleceu-se a cultura do monitoramento das atividades pedagógicas e com isso garantir a qualidade e eficiência por meio da divulgação dos resultados.

Segundo Horta (2014, p.178) ao analisar a imponente da avaliação em larga escala sobre as instituições escolares, percebe a ocorrência de uma profusão de testes nacionais e internacionais. Neste processo, uma determinada escola pode ter seus educandos testados inúmeras vezes para verificar a qualidade da educação. Nem sempre, os resultados dos testes são devolvidos para discussão e possível intervenção dos problemas verificados.

Não raro, o aluno conclui o nível de ensino avaliado sem compreender a razão e importância do que foi avaliado.

Outro elemento apontado por Horta (2014) incide na questão na mercantilização dos processos de intervenção que ocorrem por meio de vendas de livros e acessórios as Secretarias de Educação e prefeituras para atender a perspectiva de obter melhor colocação no *ranking* do IDEB.

Especificamente sobre as avaliações as quais compõe o Saeb, elas podem ser representadas pelo seguinte figura:

Figura 1: Avaliações que compõe o Sistema de Avaliação da Educação Básica



FONTE: Portal INEP, 2016.

Diante do conjunto avaliativo do Saeb, é importante esclarecer que não tomaremos por base a descrição dessas avaliações, tendo em vista que a literatura já nos contempla com estes elementos a exemplo dos trabalhos de Souza (2003); Coelho (2008); Freitas (2011). O que nos interessa é demonstrar a semelhança e proximidade do formato avaliativo brasileiro, tanto nos aspectos estruturais, metodológicos e conceituais, com as diretrizes recebidas da UNESCO.

Quadro 10: Semelhanças entre as orientações do Projeto Principal e Projeto Regional de Educação e as Avaliações do Saeb.

Recomendações Projeto Principal e Regional/Promedla/Prelac	Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb)	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc/Prova Brasil)	Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).
<p>-Intensificación y sistematización de los intercambios de información.(UNESCO, 1984 p.20);</p> <p>-Asegurar una educación básica de <i>calidad</i>.(UNESCO, 1993 p. 26);</p> <p>-Mejorar su eficacia, fortaleciendo la capacidad competitiva de las naciones;</p> <p>- mejorar la eficiencia del sistema, mediante la transformación institucional, desarrollando la capacidad de racionalizar y optimizar el uso de los recursos;</p> <p>- <i>Mejorar la calidad de procesos y resultados</i>(p.31);</p>	<p>-objetivos</p> <p>a)Avaliar a <i>qualidade</i>, equidade e eficiência da educação;</p> <p>Características: Realizada por amostragem, de larga escala, com procedimentos metodológicos formais e científicos para coletar e sistematizar dados e produzir <i>informações</i>;</p> <p>-Avalia as condições intra e extraescolares.</p> <p>Metodologia</p>	<p>objetivos</p> <p>a)Avaliar a <i>qualidade</i> do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global;</p> <p>b)Ser uma avaliação censitária, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público, de periodicidade bianual;</p> <p>c)Contribuir para o desenvolvimento em todos os níveis educativos, de</p>	<p>objetivos</p> <p>a) avaliar a <i>qualidade</i>, a equidade e a eficiência (incluindo as condições de oferta) do Ciclo de Alfabetização das redes públicas;</p> <p>b) produzir <i>informações</i> sistemáticas sobre as unidades escolares, de forma que cada unidade receba o resultado global.</p> <p>c)Avaliar como as condições</p>

<p>-Evaluación de resultados, de implementar programas eficaces de <i>compensación</i> educativa.(UNESCO,1991 p.43);</p> <p>- Establecer sistemas nacionales de evaluación de los aprendizajes, destinados a proporcionar referências sobre la eficacia del sistema educativo a nivel nacional y por escuelas.(UNESCO, 1991 p.24);</p> <p>-La evaluación constituye un aspecto que requiere ser asumido con mayor continuidad.(UNESCO, 1991, p.24);</p> <p>-Mecanismos de apoyo, monitoreo y evaluación. Estos mecanismos deben favorecer una revisión permanente y continua de los procesos y resultados de las políticas públicas en educación.(UNESCO,</p>	<p>Questionários cujo foco é obter informações sobre as condições de infraestrutura (intra e extraescolar); formação de professores; gestão da unidade escolar; organização do trabalho pedagógico.</p>	<p>uma cultura avaliativa para a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados;</p> <p>d)Concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação</p>	<p>intra escolares incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem;</p> <p>d)Melhorar os padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados;</p> <p>e)Melhorar a qualidade do ensino, redução das desigualdades e democratização da gestão do ensino</p> <p>f)Oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares.</p>
---	---	--	--

<p>2002, p. 5);</p> <p>-Que el uso pedagógico de las tecnologías de la información y comunicación debe darse en el marco de un proyecto social y educativo comprometido con la equidad y la calidad.(UNESCO,2001b p.2) ;</p> <p>-Mide los niveles de desempeño en Lenguaje y Matemáticas. (UNESCO, 2007, p.25);</p> <p>-Asistir y fortalecer los sistemas de apoyo que requiere la educación en la región: mecanismos de generación de información, indicadores, evaluación y monitoreo.(UNESCO, 2011 p. 1);</p>		<p>nacional;</p> <p>e)Oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares.</p> <p>Metodologia</p> <p>A Aneb e Anresc (Prova Brasil) utilizam-se de questionários para coleta de informações:</p> <p>-Sobre a vida escolar, nível socioeconômico, capital social e cultural dos alunos;</p> <p>-Sobre a formação profissional, práticas pedagógicas, nível</p>	<p>Características</p> <p>- Ser uma avaliação censitária, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público, aplicada anualmente no Ciclo de Alfabetização.</p> <p>Metodologia</p> <p>–Questionários formais e científicos para coletar, sistematizar dados e produzir índices sobre o nível de alfabetização e letramento dos alunos do Ciclo de Alfabetização do ensino fundamental;</p>
--	--	---	--

		<p>socioeconômico e cultural, estilos de liderança e gestão, atuação dos professores de Língua Portuguesa e Matemática e Diretores;</p> <p>-Oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares.</p> <p>-Os questionários destinados aos professores e diretores são entregues pelos aplicadores antes da realização do teste e devem ser recolhidos ao final da prova.(INEP, 2013, p.1).</p>	
--	--	--	--

		-São aplicados testes de Língua Portuguesa com foco nas competências e habilidades de leitura definidas na Matriz de Especificações do Sistema de Avaliação da Educação Básica;	
--	--	---	--

FONTE: UNESCO (1984; 1991; 1993; 2001; 2002; 2007; 2011)/(INEP, 2011;2013).

O panorama apresentado nos dá uma ideia da proximidade conceitual e metodológica que há entre as avaliações do Sistema de Avaliação da Educação e as orientações do Projeto Principal e Regional de Educação. O que percebemos é que o formato das avaliações retomam as recomendações sobre categorias já elencadas neste texto, quais sejam, equidade, qualidade, eficiência, monitoramento e informação de resultados.

Especificamente sobre a Aneb, o Inep (2011) destaca que esta avaliação abrange de modo amostral, os educandos das redes públicas e privadas do país, em áreas urbanas e rurais, matriculados na 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio (ENEM), tendo como principal objetivo avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira(p.1).

Outro aspecto relevante sobrevém na necessidade de divulgação dos resultados, o que aproxima das categorias comparação e monitoramento, elementos contemplados na Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Anresc, também denominada "Prova Brasil". Trata-se de uma avaliação censitária envolvendo os alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal.

Avalia qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas. Os resultados são disponibilizados por escola e amplamente divulgados (INEP, 2011, p.1)

Sobre a questão da restrição curricular a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) é também uma avaliação censitária envolvendo os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas. Seu objetivo é avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, alfabetização Matemática. Esta avaliação foi somada ao Saeb pela Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013. Ressaltamos que a Aneb e a Anresc/Prova Brasil são realizadas bianualmente, enquanto a ANA é de realização anual.

Quanto à prioridade nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, percebemos pelos encaminhamentos metodológicos que a dinâmica do Saeb, não consegue intervir, por exemplo, nas condições de trabalho dos professores dessas áreas, portanto, ela apenas se justificaria se, junto com os questionários, fossem elaboradas políticas de formação capazes de instrumentalizar esses profissionais com aportes teóricos e práticos. Por outro lado, além da interpretação exigida nos exames, as aulas dessa área propiciam novas e contextualizadas práticas de Língua Portuguesa? Os exames desencadeiam o repensar sobre as necessidades dos alunos no que compete a releitura de mundo e uma visão contextualizada das práticas sociais relacionadas a esta área? O que tem modificado neste sentido?

Além dos questionários referentes às áreas específicas, são utilizados também os questionários de contexto. Pestana (1998, p.45) analisa que estas avaliações se pautam em quatro eixos: eficiência no ensino (medida por meio de provas de avaliação do desempenho); contexto (que engloba nível socioeconômico, perfil e autonomia das escolas); processo (que envolve planejamento e projeto pedagógico); e insumos (que incluem infraestrutura, instalações e equipamentos), como demonstra o quadro abaixo:

Quadro 11: Especificidades do Questionário de Contexto/Saeb

Questionário do Aluno	Questionário do Diretor	Questionário do professor	Questionário da escola
<p>-Sexo; raça; idade; utensílios que possui em casa; quantidade de pessoas com quem mora, quantos quartos a casa possui;</p> <p>-Escolaridade dos pais ou responsáveis; participação dos responsáveis nos estudos; se trabalha ou não fora de casa;</p> <p>-Informação sobre abandono e reprovação, violência na escola;</p> <p>-O questionário do 3º ano do ensino médio identifica as</p>	<p>-Sexo;raça;idade; escolaridade e participação em curso de formação continuada, salário bruto e renda familiar bruta;experiência na área de educação e na função de direção;</p> <p>-Atuação em atividade de formação continuada, composição do conselho escolar, projeto pedagógico da escola;</p> <p>-Existência de programas de redução das taxas de abandono e reprovação e programas de apoio</p>	<p>-Sexo; raça; idade; escolaridade e participação em curso de formação continuada, salário bruto do professor; tempo de atuação, atividades que realiza com os alunos;</p> <p>-Como foi desenvolvido o projeto pedagógico da escola, motivos que expliquem as dificuldades de aprendizagem dos alunos;</p> <p>-Participação do diretor na motivação dos</p>	<p>-Adequação dos itens do prédio, estado de conservação da escola, aspectos relacionados à segurança, quantidade de computadores existentes, utilização da biblioteca, estado de conservação dos livros.</p>

expectativas pessoais de escolaridade e trabalho.	ou reforço de aprendizagem, condições para o exercício do cargo, recursos existentes ou não e, violência na escola.	funcionários; -Violência na escola e opinião do professor quanto a qualidade dos livros didáticos.	
---	---	---	--

Fonte: Dados (1995 a 2005) – <http://www.inep.gov.br>.

No mesmo formato das avaliações realizadas pelo LLECE, o resultado dos questionários contextuais é divulgado pela internet²⁴ a partir de uma rede de informações que não se limita em nível nacional. Entre as indagações que não querem silenciar em relação ao formato avaliativo do Saeb apontamos: qual o sentido dos questionários em relação à necessidade de recursos para as escolas? O que eles realmente medem? Por que não é questionado o montante de recurso destinado pelas Secretarias? Ou, qual o empenho desses órgãos na melhoria das instituições.

A ausência de uma porcentagem de questões abertas, especialmente nas questões voltadas ao gestor e ao professor, tende a anular a opinião, os anseios e expectativas dos envolvidos nos testes.

Temos, também, a ausência de um aspecto fundamental nas avaliações standardizadas, ou seja, ao final dos testes, elaborados e aplicados por técnicos, eles não voltam para os educadores e gestores para uma análise mais criteriosa dos resultados. Seu formato se estrutura por um caráter técnico e linguagem muitas vezes complexas, ligadas a um rigor estatístico que dificulta uma interpretação por parte da escola.

Verificamos uma ausência do debate coletivo entre as secretarias municipais, estaduais e federais, sobre as condições da escola, o qual deveria acontecer antes da aplicação dos questionários, processo que mudaria,

²⁴ <http://www.inep.gov.br/basica/saeb/default.asp>

certamente, seu formato, conteúdo e possibilidade de intervenção na realidade da escola pesquisada.

Desses elementos apontamos um paradoxo no qual as avaliações não são discutidas no espaço escolar, *lócus* que justifica sua existência. Ao contrário seus resultados são divulgados globalmente, distante dos profissionais que conhecem a realidade dos alunos, da escola, bem como as dificuldades e potencialidades que muitas vezes não aparecem nos exames.

Mas a afirmação de que as avaliações não são discutidas do contexto escolar nos remete a Provinha Brasil, cujo resultado não é utilizado diretamente na composição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Sua organização e aplicação atende ao intuito de orientar as ações políticas e pedagógicas, que poderão, em conjunto com outras iniciativas, melhorar as práticas educacionais. Esta avaliação é considerada pelo INEP uma forma de melhorar a nota do Ideb nos estados e municípios a médio e longo prazo.

É importante destacar algumas particularidades dessa avaliação que não se constitui em avaliação externa, mas um instrumento que oferece aos professores e gestores escolares um diagnóstico imediato do processo de aprendizagem e desenvolvimento da alfabetização dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental. Seu objetivo é averiguar a aprendizagem dos alunos durante o ciclo de alfabetização e avalia se o desempenho se adequa à meta proposta pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), de certo modo ela é uma pré-avaliação, uma verificação do nível dos alunos.

A Provinha Brasil foi criada pela Portaria Normativa Nº- 10, de 24 de abril de 2007, na qual o MEC, no uso das atribuições estabelece:

Art. 1º Fica instituída a Avaliação de Alfabetização "Provinha Brasil", a ser estruturada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira" - INEP, de acordo com as disposições estabelecidas nesta Portaria. Art. 2º A Avaliação de Alfabetização "Provinha Brasil" tem por objetivo: a) avaliar o nível de alfabetização dos educandos nos anos iniciais do ensino fundamental (BRASIL, 2007, p. 01).

Segundo dados do INEP (2011), o público alvo desta modalidade são crianças que estão no 2º ano: em escolas onde o ensino fundamental conta com duração de nove anos; ou crianças que estão inseridos na 2ª série: em

escolas onde o ensino fundamental apresenta o formato de oito anos e não possui um ano anterior à 1ª série dedicado à alfabetização, e por fim, os alunos da 1ª série: em escolas onde o ensino fundamental formata-se de oito anos e possui um ano destinado à alfabetização, no caso, o último ano da educação infantil com ênfase ao início e preparação para o processo de alfabetização.

Quando a tabulação dos resultados, a *Provinha Brasil*, classifica os alunos pelos níveis na seguinte escala: Nível 1 – até 04 acertos/Nível 2 – de 05 a 09 acertos/Nível 3 – de 10 a 14 acertos /Nível 4 – de 15 a 18 acertos/Nível 5 – de 19 a 20 acertos. A cada ano, são traçadas metas de desempenho as quais estão ligadas as exigências das orientações internacionais, que pretende medir o mínimo esperado para este nível de escolaridade. O formato desta avaliação foi inicialmente articulado a 24 questões até 2011, posterior a este período, consta com 20 questões, sendo de múltipla escolha e com quatro opções de respostas.

Outro aspecto relevante é que a Provinha Brasil diferencia-se das demais avaliações externas como Prova Brasil e Aneb, por exemplo, pelo fato de fornecer respostas diretamente aos alfabetizadores e gestores da escola, reforçando a sua finalidade de ser um instrumento pedagógico sem fins classificatórios. Para o INEP (2011) a Provinha Brasil atribui dados que são percebidos pelos alfabetizadores e gestores da instituição de ensino. Em contrapartida os dados obtidos pelo Saeb e a Prova Brasil, não são utilizados diretamente pelas equipes escolares, mas atende as exigências amplas no âmbito do sistema educacional do País.

De modo mais específico, o Saeb e a Prova Brasil são avaliações externas cuja característica mais marcante é a presença de um aplicador externo à rede e aos alunos que participam do processo de avaliação, sendo o Inep o responsável pela aplicação.

No que se refere a Provinha Brasil, o responsável pela sua aplicação são os próprios professores. Assim, a leitura dos resultados pode ser aferida na própria escola. A interpretação dependerá da vivência e valores considerados pelos sujeitos ligados as crianças. O valor de uso, valor de troca, mensuração,

classificação, entre outros elementos, serão responsabilidade das Equipes Pedagógicas.

Ainda que a exposição acima referente a Provinha Brasil esteja colocada de forma sucinta, ela permite a análise sobre os diferentes contornos da avaliação da qualidade da educação que parece tramitar por um extremo, qual seja as avaliações externas a exemplo da Prova Brasil é utilizado como classificação, mas não é discutida no cotidiano da escola. Por outro lado, a Provinha Brasil, aplicada e discutida na realidade da escola, não pode ser utilizada como um indicador de qualidade, talvez muito mais eficiente do que outras avaliações, justamente, por se constituir parte do todo escolar.

Do exposto, temos a possibilidade de analisar a real função da *Provinha Brasil* para a verificação da aprendizagem dos alunos, na perspectiva da avaliação processual. Os resultados deste exame, nem sempre são reorganizados para responder as necessidades dos alunos. Seus erros e incertezas são colocados como ponto final do processo. Com isso Luckesi (1995), adverte que avaliação da aprendizagem escolar precisa ser determinada pela ação de acompanhamento da avaliação da aprendizagem do aluno, mas na prática o que ocorre, nas escolas brasileiras desde a educação básica, é a realização de exames, provas e testes. Para o autor, é viável servir-se de exames, provas ou testes se forem corretamente utilizados como instrumentos classificatórios em situações específicas como concursos ou quando é exigida a certificação de conhecimentos pontuais, mas na sala de aula a avaliação deverá ser um recurso para diagnosticar, acompanhar e reorientar a aprendizagem, e não se deve utilizar exames para proceder à classificação de alunos.

Importa para este momento reconhecer o paradoxo que ainda há entre o conceito de avaliação exposto nos mecanismos de avaliação externa que não se materializa de modo qualitativo e, a perspectiva do dia a dia escolar que necessita acompanhar seus educandos e reconhecer os pequenos avanços em relação ao que se aprende. Por meio desta consciência poderemos elaborar instrumentos para uma formação política contra os elementos coercitivos do

atual modo de produção que subjuga uma classe a outra que contribui para uma dualidade educacional.

Mais importante que o reconhecimento desse fato é a persistência da luta, no embate teórico e prático, transformado em práxis, principalmente no trabalho de reflexão junto aos professores que diariamente se colocam como avaliadores.

Isto significa trazer à tona as contradições da escola, as formas “medidoras” da avaliação, a aprendizagem quase sempre apolítica e a - histórica que transforma o educando em alienado

A filosofia da práxis não busca manter os “simplórios” na sua filosofia primitiva do senso comum, mas busca, ao contrário, conduzi-los a uma concepção de vida superior. Se ela afirma a exigência do contrato entre os intelectuais e os simplórios não é para limitar uma atividade científica, e para manter uma unidade ao nível inferior das massas, mas justamente para forjar um bloco intelectual-moral, que torne politicamente possível um progresso intelectual de massa e não apenas pequenos grupos de intelectuais (GRAMSCI, 1989, p.20)

Em tese, há que se observar o processo pedagógico na interligação entre o objetivo/avaliação e conteúdos/métodos, formando assim uma dialética entre esses elementos.

Apesar desses esclarecimentos teóricos, vemos um formato avaliativo desenhado pelo Saeb, o qual possibilitou em 2007, a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Como mostramos, o Ideb se compõe pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) e, em 2013, acrescenta-se a esse sistema a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Portanto, ele é o indicador resultante da combinação de informações de desempenho desses exames. Somam-se os resultados da Aneb/Saeb e da Anresc/Prova Brasil, obtido pelos estudantes ao final das etapas do ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) com informações sobre o rendimento escolar (aprovação).

O INEP (2011, p.11) considera com um dos pontos mais relevante desse índice, a possibilidade dele se constituir em mobilização da sociedade em prol da educação, uma vez que o índice é comparável nacionalmente e expressa em valores os resultados mais importantes da educação: aprendizagem e fluxo

de alunos. Mesmo que sua criação esteja pautada nas melhores intenções dos governos em fazer valer os parcos investimentos em educação, a forma como ele é recebido, aplicado e interpretado pelas escolas, isso não pode ser previsto porque no cotidiano escolar diferentes sujeitos e interpretações estão atuando.

Neste sentido, a criação do IDEB, como índice geral e homogêneo para apontar a qualidade geral da educação brasileira torna-se passível de algumas indagações porque apontam elementos da redução e quantificação de dados, como prática que se consolida em sintonia com o contexto de influência e contexto da produção de textos postulada no Projeto Principal e Regional de Educação.

Dentre esses elementos, temos o risco da classificação e divulgação dos resultados das escolas como “piores” e “melhores” sem a compreensão do que acontece realmente em seu contexto. Sabemos que para atingir uma melhor colocação neste índice, as escolas utilizam de mecanismos como a aprovação automática que na pior das interpretações, é aquela que eleva o aluno para a série seguinte sem a mínima apropriação dos conteúdos relativos à série, afinal, o IDEB é medido pelo fluxo do educando na sua vida escolar.

Mas, qual a vantagem de apresentar um índice que muitas vezes não condiz com a realidade da escola? Isso pode revelar, segundo Ball (2001, p.102) que a criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, aqui especialmente, as diretrizes da Unesco para a melhoria das abordagens locais.

Sobre a aplicação dos testes do IDEB, estes se utilizam amostras pautadas na escolha de escolas a partir dos critérios: série em que o aluno está matriculado e que são as de interesse do Saeb: 4ª e 8ª do Ensino Fundamental e 3ª do Ensino Médio, na modalidade regular; a participação das Unidades da Federação (Estados), porque o Saeb produz resultados para cada um dos 26 Estados e para o DF; a localização da escola, isto é, neste caso área metropolitana, na capital ou no interior, se é urbana ou rural; o tamanho da escola, calculado pelo número de turmas que a escola mantém nas séries

avaliadas(INEP, 2001, p. 06). Ainda dentro destes critérios, são sorteadas escolas e, nelas, turmas de alunos que farão os testes. Em cada escola é sorteada no mínimo uma e no máximo duas turmas de uma mesma série a ser avaliada. Vale observar que numa mesma escola podem participar da aplicação turmas de séries e turnos diferentes, desde que tenha turmas e alunos de mais de uma das séries consideradas de interesse do Saeb.

Isso significa que nem todos os alunos são avaliados, mas cada escola pode escolher e separar as melhores salas e alunos. Como se constitui em um índice quantitativo, não é analisado, por exemplo, o número de vagas ofertado pelas escolas; a qualificação docente; evasão dos alunos durante o ano letivo, motivada pelas mais diferentes razões.

Tais apontamentos revelam uma realidade constrangedora do ponto de vista da educação emancipadora, qual seja: a possível manipulação de dados das avaliações em larga escala, fato já denunciado em pesquisas das quais destacamos: BERLINER; NICHOLS (2005), FRIGOTTO; MOTTA(2011), BONAMINO;FRANCO(1999). Se as escolas fossem averiguadas mais de perto, não seria surpresa alterações de dados pelos gestores; exclusão de alunos com baixo desempenho na realização dos testes; prejuízo na autoestima do professor; divulgação e comparação de notas e desempenho em sites das Secretarias de Educação.

Desse ponto de vista, é possível lembrar aqui, uma das hipóteses trabalhada nesta tese qual seja: para os governos, avaliação estandardizada se constitui muito mais em centralização e responsabilização do que a intervenção nas desigualdades educacionais do país. Esta conjuntura avaliativa torna-se uma violência, porque aprovar alunos sem o mesmo ter-se apropriado das ciências, dos conhecimentos escolares é, também excluí-lo.

Na mesma perspectiva de análise sobre os ganhos, perdas e danos consolidados pela avaliação estandardizada, Horta (2014) elenca, também, como um dos efeitos colaterais mais danosos o estreitamento curricular, pois as instituições tendem a valorizar mais as disciplinas que contemplam nos testes a exemplo da Matemática e Língua Portuguesa, em detrimento das outras áreas de ensino.

Esses dados se confrontam com a análise de Ball (2001, p.14) ao afirmar que a nova configuração do Estado promove um novo quadro ético e um modo geral de regulação, ou regulação auto-regulada muito mais “autônoma”. Assim, o comportamento dos sujeitos da escola segue a lógica da performatividade, individualidade e, por fim, o sentimento de pertencer ao grupo dos bem sucedidos.

4.6 Sistema de Avaliação da Educação Básica-Saeb: qual meta? qual matriz formativa?

Optamos fechar as discussões dessa tese, com as duas questões assinaladas no subtítulo, porque defendemos que não há um tempo datado para o aprendizado, como exigem as metas do cenário avaliativo atual. Da mesma forma, não há neutralidade na política e nas ações do governo, mas, um princípio formativo interpretado por diferentes sujeitos, e isso não pode ser desconsiderado nesse processo. Se pudermos avançar nessa discussão, já terá valido a tentativa de reflexão apontada nessa tese.

Para um início de debate, trazemos a primeira pauta correspondente a metas ou objetivos pretendidos nas avaliações em larga escala pelo fato de ser apresentada de forma unânime nos documentos pesquisados. Essas metas, almejadas tanto no contexto de influência como no contexto da prática das políticas são pensadas em âmbito internacional e, adotadas pelos países da Região como condição para modernizar seus sistemas de ensino. Elas, também, estão no âmbito do Plano de Desenvolvimento Educacional, Plano Nacional da Educação entre outros aspectos legais, convergentes com as exigências dos padrões educacionais da atualidade.

Mas aonde se quer chegar com a lógica de um padrão de qualidade, analisado por uma média numérica e homogênea como condição para a qualidade em educação? O quadro a seguir expõe a médias pretendidas para o país, a médio e longo prazo. São apontamentos numéricos presentes nas avaliações elaboradas pelo Laboratório Latino Americano de Avaliação da Educação e, simultaneamente, pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, em parceria com o INEP.

Quadro 12: Metas do Ideb para a Qualidade da Educação

Metas a serem atingidas pelo IDEB	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do Ensino Fundamental	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do Ensino Fundamental	3,9	4,1	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: INEP/ <http://ideb.inep.gov.br/resultado>.

Diante desse cenário, o INEP (2014, p.1) espera que o Brasil alcance, nos anos iniciais, à média 6,0 em 2021, prazo pautado na simbologia do bicentenário da Independência em 2022.

Admitimos que avaliação em larga escala tenha condições de sinalizar áreas nas quais o Brasil se distancia dos índices alcançados pelos países desenvolvidos. O próprio Laboratório apontou, por ocasião do Terceiro Estudo Explicativo e Comparativo, certa precariedade do ensino que se materializa por escolas situadas em lugares de difícil acesso, falta de transporte escolar, trabalho infantil, pouca participação dos pais entre outros fatores que, sendo social e economicamente definidos, exigirão sérias políticas que ultrapassem a mera constatação avaliativa, para que sejam resolvidos.

Mas o que realmente representa a meta pautada na boa média educacional? Este desafio, posto para as políticas educacionais, implica reconhecer dois cenários possíveis no contexto das práticas avaliativas.

O primeiro cenário é aquele que concebe o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como via de entrada do país à competitividade internacional, aos anseios do mercado e, mais perigosamente, a pouca ou má interpretação dos dados, a alteração dos resultados no contexto das instituições (afinal, nenhuma escola quer ser a pior no panorama nacional).

O segundo cenário (ainda em construção por meio de debates), está relacionado a uma cultura na qual a utilidade dos dados não se limite a

comparações e responsabilização da escola numa relação de opressão, cobrança e *marketing* dos resultados. Sendo esses resultados, inúmeras vezes utilizados como instrumento de política partidária, em tempos de slogans atraentes como “Pátria Educadora” entre outros, muito bem divulgados pela mídia.

Isso posto, defendemos o diálogo sobre os resultados, no sentido de reconhecer fragilidades e avanços. Como considerou Gentili (2012, p.103/*tradução nossa*) “nem sempre bons diagnósticos avaliativos, garantem boas políticas no setor educacional”. Isso significa que os resultados não podem apontar uma via de mão única, portanto, as políticas e programas, também precisam ser avaliados.

Do exposto, analisamos qual a matriz formativa das avaliações para a verificação da qualidade da educação, e que se refere a segunda questão desse subtítulo.

Nos documentos do Saeb (INEP, 2012) percebemos que os critérios das avaliações são interpretados a partir dos aspectos: **muito crítico** (referentes aos alunos que não leem, interpretam ou respondem as questões básicas solicitadas); **crítico** (leem com dificuldades e apenas decodificam frases curtas); **intermediário** (apresenta habilidades iniciais de leitura exigida para a série); **adequado** (referente aos alunos que conseguem ler e interpretar os conteúdos).

Do ponto de vista pedagógico, o que significa ser adequado ou inadequado no contexto de uma avaliação? Quando essa prática se estrutura nas bases de uma avaliação formativa, e isso implica ser diagnóstica, qualitativa e processual, a nomenclatura adequado ou inadequado não é possível. Isto porque os pequenos avanços, também são adequados.

Dessa forma, os resultados dos exames nem sempre são reorganizados para responder as necessidades dos alunos. Seus erros e incertezas são colocados como ponto final do processo. Com isso Luckesi (1995), adverte que “avaliação da aprendizagem escolar” precisa ser determinada pela ação de acompanhamento da avaliação da aprendizagem do aluno, mas na prática o que ocorre, desde a educação básica, é a realização de exames, provas e

testes. Para o autor, é viável servir-se de exames, provas ou testes, desde que forem corretamente utilizados como instrumentos classificatórios em situações específicas, como concursos ou quando é exigida a certificação de conhecimentos pontuais. Mas na escola a avaliação deverá ser um recurso para diagnosticar, acompanhar e reorientar a aprendizagem, e não se devem utilizar exames para proceder à classificação de alunos.

Em tese, há que se observar o processo pedagógico na interligação entre o objetivo/avaliação e conteúdos/métodos, formando assim uma dialética entre esses elementos.

Mas é possível uma matriz formativa menos mercadológica no âmbito das avaliações desenvolvidas no Brasil? Reiteramos que apontar possibilidades diante da conjuntura atual não é mero empenho para fechamento desse capítulo. O real motivo é a preocupação com a forma contundente na qual a educação é mensurada dentro de um espaço temporal predeterminado, ao sabor de uma linearidade que não é possível nas condições sociais dadas aos países em desenvolvimento.

Ainda que os documentos sinalizem aos países que a avaliação em larga escala é um meio coerente de desenvolvimento e democratização, isso não garante que “seus efeitos ou impactos no contexto da prática, sejam igualmente coerentes, pois são produzidos como resultados de interpretações, contestações e negociações” (LEITE, 2012, p. 136).

Isso reforça a existência de uma matriz formativa, mas é preciso compreender a serviço de quem está posta esta formação. Segundo os documentos do Laboratório Latino Americano de Avaliação da Educação, os currículos dos países membros tendem a formar para o domínio elementar da leitura e escrita bem como as operações básicas da matemática consideradas “instrumentos para adquirir de maneira eficaz el resto del bagaje cultural que posteriormente les permitirá integrarse a la vida social y al mercado de trabajo” (UNESCO, 1998, p. 13)

Portanto, verificamos ao longo da análise documental, que esta matriz formativa prioriza o preparo para o trabalho em detrimento da formação humana. Há um visível investimento em capital humano, como condição para

sujeitar a função social da educação aos planos do mercado, a exemplo da formação técnica, basilar das políticas atuais. O conhecimento torna-se sinônimo de desenvolvimento, engodo que passa despercebido aos mais atentos olhares

O que a noção de capital humano não responde, por sua circularidade, é a pergunta: os países e indivíduos pobres são pobres porque não tem escolaridade ou não tem boa escolaridade por que os países colonizados e os trabalhadores não podem investir em educação? Uma análise histórica da realidade vai mostrar que resposta adequada é a segunda (FRIGOTTO, 2013, p.5).

As avaliações são homogêneas, iguais para todos os alunos matriculados, mas os resultados não podem ser equiparados uma vez que na escola, cada criança é um mundo inserido no mundo escolar.

Constatamos nos documentos que a avaliação assumiu nas últimas décadas, um caráter classificatório, seletivo e competitivo, posto que o *ranqueamento* é uma política consolidada no país. Ao que tudo indica, esta comparação torna-se critério para apontar quem vai continuar ou não sua vida escolar, numa seleção “natural” independente das condições sociais.

Outro aspecto a ser considerado é a falta de definição de um conceito para o termo avaliar, por isso, indicam simultaneamente medir, avaliar e testar como processos similares, quando na realidade eles se distinguem nos seus meios e fins. Expliquemos melhor, essa questão. De modo geral a avaliação prescrita nos documentos da UNESCO está correlacionada ao ato de aplicar um exame, fazer provas pontuais e com conteúdos pré-determinados, atribuir nota e classificar uma escola ou individualmente, o educando. Esse diagnóstico sinaliza que a concepção de avaliação ainda é utilizada de modo polissêmico, no campo das políticas.

Na pretensão de um sentido formativo para esta dimensão do ensino, pesquisadores a exemplo de Dias Sobrinho (2004); Hoffmann (1994); Luckesi (2011) e Souza (2014), entre outros, fazem considerações importantes sobre a avaliação as quais podem ser visualizadas a seguir:

Quadro 13: Concepção formativa de Avaliação

Autor	Concepção Atribuída à Avaliação
DIAS SOBRINHO, J, 2004.	A avaliação é produtora de sentidos, valores e significados, utiliza-se de técnicas, mas não é mera verificação e checagem da aprendizagem, alimenta o debate, interroga, é processual, respeita as pluralidades, é emancipadora, construtiva e dinamizadora. (p.724)
HOFFMANN, Jussara Maria, 2013.	O ato de avaliar é essencialmente interpretativo. É aprendizagem, orientação, provocação, é permitir que o aluno aprenda mais e melhor todos os dias. (HOFFMANN, 2013)
LUCKESI, Cipriano Carlos, 2011.	-O ato de avaliar é processual, inclusivo, dialógico, investigativo e diagnóstico que implica em dois processos articulados e indissociáveis: o de diagnosticar e o de construir junto (p.172). -A avaliação diversamente dos exames, tem como objetivo o processo de construção de um resultado e, não apenas o resultado. (LUCKESI, 2011, p. 188).
SOUZA, Sandra Zakia L,2014.	-A avaliação é um caminho promissor em direção à concretização do direito à educação; 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. (p.418)

Fonte: Dias Sobrinho (2004); Hoffmann (1994); Luckesi (2011); Souza (2014).

Esses conceitos nos encaminha a afirmação de que do ponto de vista do campo teórico, temos posto que a avaliação é processo que implica começo, meio e fim na sua dinâmica. Não se encerram nos testes isolados,

reducionistas e com riscos a equívocos nos resultados, porque a avaliação não pode ser minimizada como técnica de aferição de resultado.

Mas qual o motivo de não termos construído outro cenário avaliativo no Brasil? Segundo Brzezinski (2006) isso ocorre porque há uma correlação e disputa entre dois mundos quais sejam: o mundo oficial representado pelo Governo/ Ministério da Educação, e os interesses de pesquisadores que a partir das áreas como a Sociologia, Filosofia entre outras, compreendem a ação avaliativa para além do projeto neoliberal de responsabilização no plano individual.

Na mesma perspectiva, Souza (2014, p.411) ao referir-se sobre essa dualidade, afirma que ela ocorre porque, embora a avaliação tenha sido anunciada como um instrumento de descentralização e democratização nos programas para a educação, seu formato técnico foi se configurando como meio de centralização pela homogeneização e padronização decorrentes da conjuntura econômica de certas localidades. Analisa, ainda que, nas últimas décadas, alguns traços evidenciam que o uso das avaliações converge com o perfil de avaliação gerencial, técnico e pontual:

-Interpretação dos dados obtidos, com as provas e testes, aplicados aos alunos como uma via de mão única para evidenciar a qualidade da instituição. É a valorização do produto em detrimento do processo na sua forma global, o contexto de produção e reprodução de saberes. É a noção restrita do conceito de qualidade;

-Tendência em conceber a avaliação como instrumento de classificação e seleção por méritos, o que permite a seletividade e exclusão social. A perspectiva de uma avaliação formativa não foi difundida plenamente nas práticas escolares, apesar dos amplos debates. Acolhe-se ideia de repetência como medida apropriada na busca da qualidade;

- A boa atuação dos educandos nas avaliações de larga escala, como demonstração de qualidade, justifica as mudanças na gestão das redes, que se apresentam em nome da promoção dessa qualidade. Com o argumento da transparência, são estruturados programas de divulgação dos resultados,

sendo que a consequência mais direta é a responsabilização dos professores e gestores;

- A alocação de recursos diferenciados para as escolas, como meio de premiação por bons resultados, revela a crença de que a competição no interior das redes de ensino induz a melhores resultados. O mesmo pressuposto está presente em iniciativas de incentivos financeiros aos profissionais das escolas.

Longe de apontarmos receitas, reiteramos que o sentido de uma tese sobre essa temática, em tempos deliberadamente neoliberais, se justifica pela necessidade de se consolidar uma função humanizadora e formativa da escola e avaliação, principalmente para as camadas populares, como uma possibilidade de empoderamento político. Um caminhar na contramão da anulação das lutas sociais e coletivas por uma escola que possibilite o conhecimento. Insistimos no debate, uma vez que existe:

Uma rica discussão sobre a prática docente que, mesmo solitários, conseguem bom desempenho e que rejeitam esses programas de intervenção por serem muito distantes da experiência docente e da vida cultural dos estudantes. Indaga-se se estes docentes tivessem suporte semelhante ao que esses programas dizem dispor, se não teria um desempenho muito superior ao que este modelo gerencialistas diz obter. O que ocorre é um aparente direito de escolha nas escolas, mas forjado por um forte poder indutivo por parte do Estado (LEITE, 2012, p.141).

É fato que o Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer até alcançar taxas de aprovação que representem, de fato, a apropriação do saber, a permanência do aluno na escola com a qualidade, cuja referência primeira seja a formação humana.

Ao apontarmos a possibilidade de um caminho, mesmo reconhecendo as barreiras que o compõe, fazemos nossa, as indagações de Sousa Santos (1999, p. 60):

Há outra saída, senão a de destruir a individualização? Há outra saída senão a de reconstrução das solidariedades baseadas na construção de uma nova identidade profissional dos profissionais da educação? Há outra saída senão a de fazer um novo movimento de organização e luta por aspirações e reivindicações que historicamente têm marcado os profissionais da educação? Estão aqui expostos, apontamentos que, certamente, ainda precisam ser culturalmente construídos e encorpados pela educação brasileira.

Por fim, ao encaminharmos o encerramento dessa tese, afirmamos que, se por um motivo ou outro, os educadores abandonarem, por completo, o conceito de avaliação como um ato “amoroso e político” (LUCKESI, 2011, p. 172), colocarão para o país um fato nefário do ponto de vista formativo: não saber qual direção seguir a partir dos resultados obtidos com as amplas avaliações realizadas nas últimas décadas. Nesta dúvida, qualquer direção poderá ser tomada como a mais acertada.

Considerações Finais

Eleger como objeto de pesquisa para esta tese “os impactos das diretrizes do Projeto Principal e Regional para a Educação da América Latina e Caribe, sobre as políticas para a avaliação em larga escala estruturadas no Brasil”, nos trouxe como desafio a releitura da articulação teórica e prática do amplo projeto desenvolvimentista para a América Latina, após 1980.

A interpretação desse processo foi possível pelo estudo bibliográfico e documental, mediado pela reflexão pautada no ciclo de políticas, no sentido de comprovar que há uma convergência entre as políticas avaliativas estruturadas no Brasil e as orientações das agências internacionais dentre as quais destacamos o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Organização Mundial do Comércio, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico. Reapresentar o conjunto de agências balizadores dos projetos para a América Latina demonstra que este processo emergiu primeiramente da necessidade de reestruturar a economia da Região, uma vez que os grupos mencionados representam estritamente, interesses econômicos, a exemplo do Banco Mundial.

As especificidades desse processo foram discutidas no primeiro capítulo dessa tese, no qual partimos do pressuposto que as diretrizes formuladas longe de nossa realidade social, econômica e cultural atendem prioritariamente a economia dos países centrais, disseminadas, posteriormente nas políticas educacionais para a América Latina, consolidando segundo Dale (2004), uma agenda globalmente estruturada para educação.

De modo mais amplo, a conjuntura capitalista que na sua forma mundializada retoma as ideias neoliberais, não se restringe ao planejamento econômico, mas com este delineamento teórico, ocorre uma mudança na nossa maneira de ver o mundo, nas relações pessoais, gostos, desejos,

necessidades, modo de conceber a educação e sua estrutura, enfim, nos modificamos nessa dinâmica.

As questões que sustentaram este capítulo implicaram na percepção de que a globalização não é processo de igualdade entre as localidades, mas junto com sua expansão, rastros de desigualdades, exclusão e formação de grandes grupos hegemônicos são consolidados, em detrimento de políticas sociais e educativas que consideram o humano na sua totalidade.

Do contexto de influência no qual se constrói os consensos que serão assumidos internacionalmente, foi elaborada a reforma do Estado com perfil neoliberal. Analisamos que a tutela dessas orientações ocorreu, também, pelo Consenso de Washington e sua influência nas políticas reformistas para a América Latina nos anos de 1990.

Evidenciamos que os documentos produzidos no contexto das reformas colocam em pauta as categorias descentralização, regulação, *accountability*, gerencialismo e performatividade, focalização, otimização de gastos e equidade, justificadas junto aos países membros, como o único meio para se galgar desenvolvimento e crescimento econômico da Região, processo que se consolidou por acordos entre os governos locais e as agências reguladoras internacionais.

Uma nova e promissora racionalidade é apresentada para a economia e para o setor social. Identificamos a lógica do *New Public Management* (NPM), ditando regras, mostrando que o modelo do setor privado pode transformar os setores públicos e o desempenho humano, tornando-os eficientes. O Estado, também foi modificado e apresentado como mínimo e máximo. Isso significa que ele não deixa de existir. Apenas reduz sua atuação nas políticas e torna-se um regulador, utilizando as avaliações setoriais como instrumentos de controle.

Em conformidade com as indagações iniciais apresentadas nesta tese, o primeiro capítulo sinalizou que na América latina, foi possível a consolidação de um Estado regulador em educação de tal forma que, amplos projetos se consolidaram com o objetivo de direcionar os setores da Região com especial atenção para a educação.

Na sequência, o segundo capítulo representou a tentativa de historicizar a elaboração, desenvolvimento e monitoramento das diretrizes internacionais para a educação, com destaque para a avaliação em larga escala. Para isso, analisamos as especificidades da primeira fase do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (1984-2001) e a continuidade dos trabalhos no âmbito do Projeto Regional de Educação disposto para o período de 2002-2017.

Por meio da análise documental abordamos as dez conferências realizadas entre os anos de 1984 e 2011 as quais ocorreram no México (1984), Bogotá (1987), Guatemala (1989), Equador (1991), Chile (1993), Jamaica (1996) e Bolívia (2001) como síntese da primeira fase das diretrizes e as ocorridas, posteriormente, pela continuidade dos trabalhos sendo, Cuba 2002, Argentina (2007) e a terceira, também na Argentina, em 2011.

O que pareceu evidente, entre outros elementos, foi à convergência temporal e conceitual dos documentos com as modificações ocorridas no Brasil quanto aos encaminhamentos dados à avaliação da qualidade da educação.

Concluimos que na década de 1980 e 1990 as diretrizes se pautaram na construção de sistemas avaliativos considerando as seguintes categorias: descentralização, responsabilização, democratização, controle e avaliação escolar; planificação, avaliação e gestão de programas; gestão eficiente instrumentos de avaliação do rendimento escolar, promoção automática; responsabilidade coletiva dos resultados.

A década de 2000 apresentou a continuidade das orientações, mas trouxe uma categoria inédita para os sistemas avaliativos ao enfatizar que os países deveriam **monitorar** a qualidade da educação com avaliações periódicas, acrescidas de incentivos, remuneração, comparação e eficiência nos resultados das instituições escolares.

A exploração das informações contidas nos documentos apontou também, que as articulações feitas entre a UNESCO e o Brasil ocorrem por meio da Secretária da Educação Básica, o INEP e o Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), instituição pouco conhecida no cenário educacional brasileiro, apesar da sua referência nas

orientações práticas e conceituais sobre a avaliação da qualidade da educação na América Latina.

Compreender como se processa essa rede de informações, foi o objetivo do terceiro capítulo que abordou elementos ligados ao Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE) e as orientações aos países membros, no que compete a sugestões de critérios e instrumentos metodológicos, áreas a serem avaliadas, fatores escolares e extraescolares que influenciam a aprendizagem.

Constatamos que desde a sua criação em 10 de novembro de 1994, na Cidade do México, pela Assembleia de Coordenadores Nacionais e uma Secretaria Executiva junto à Orealc, três etapas de atividades já foram desenvolvidas sendo elas: Primeiro Estudo Regional Comparativo Explicativo (PERCE) no ano de 1998, Segundo Estudo Regional Comparativo Explicativo (SERCE) no ano de 2007 e no Terceiro Estudo Regional Comparativo Explicativo (TERCE) realizada em 2014.

Dessas atividades decorreram novas metodologias para a avaliação em larga escala e a introdução de critérios como: modelos de questionários, fatores externos, insumos, escolaridade dos pais, estrutura das escolas, entre outros. Para o governo brasileiro as atividades e participação junto ao LLECE foram assumidas como uma complementação ao Saeb pela incorporação de modernas técnicas e metodologias ofertadas pelo laboratório, o que serviu de complemento ao banco de dados nacional.

Além de uma nova tecnologia avaliativa num país com a extensão do Brasil, o que significa uma dificuldade eminente, o Ministério da Educação, compreendeu que a avaliação estruturada pelo Laboratório representava a posse de dados confiáveis referentes à educação. Entendeu-se durante a década de 1990 que o implicador da baixa qualidade em educação seria justamente a falta de dados que, de modo panorâmico, pudesse apontar as fragilidades educacionais.

Mas esse período coincidiu com as mudanças conceituais que ocorreram no INEP na década de 1990 quando da transferência da ênfase na pesquisa em educação com objetivos pedagógicos para a ênfase na coleta de dados com intuito comparativo, processo que se aproxima das orientações internacionais. Esta informação se aproxima de uma das questões de pesquisa anunciada durante a construção teórica da tese, a qual lembramos: o grande número de testes para medir a qualidade da educação está ligado à perspectiva que os resultados possam cooperar para o avanço desse setor. Por isso, os governos não tomam os resultados das avaliações em larga escala como meio de intervenção nas disparidades educacionais, mas seu desdobramento atende a lógica da responsabilização local pelo desempenho alcançado.

Esta constatação incomodou, sobremaneira, no percurso de construção da tese. Este sentimento que vagueia entre decepções e expectativas moveu a estruturação do quarto e último capítulo.

Nele, analisamos a consolidação do sistema avaliativo no Brasil, iniciando por um conciso histórico sobre o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira-INEP pela sua importância nas avaliações nacionais; apontamos considerações sobre a centralidade das atividades do INEP, na década de 1990; verificamos o sistema avaliativo brasileiro nos anos de 1990 e sua legislação; expusemos as avaliações exames e testes estruturados no Brasil em consonância com a vigência do Projeto Principal e Regional de Educação.

A questão final que se coloca neste capítulo é: qual meta e qual matriz formativa são oferecidas pela avaliação em larga escala, levando em conta às condições dadas a educação na atualidade?

Primeiramente entendemos como Vieira (2016)²⁵ que o processo de diretrizes e orientações internacionais foi acatado pelos dirigentes da educação

²⁵ Considerações feitas em entrevista pelo Professor Jarbas Santos Vieira no evento "II Seminário Nacional de Pesquisa em Educação" Chapecó-2016.

brasileira, sem muitos critérios de interpretação e, que esse fato não ocorreu da mesma forma em todos os países latino-americanos.

A consequência mais radical desse panorama político e ideológico está no fato do nosso sistema avaliativo se constituir um dos mais amplos e complexos do mundo, sem, contudo, resolver os problemas da qualidade em educação. Não referimos, na crença de que os dados podem significar resultados imediatos, um milagre educacional, porque isso seria ingênuo da nossa parte.

Mas qual o significado e o que esperar da complexa estrutura avaliativa, senão: a contribuição para a melhoria nas condições estruturais das escolas, a redução dos altos índices de reprovação e evasão que podem ser constatadas facilmente por uma visita em muitas salas do Ensino Fundamental e Médio, por exemplo; o olhar atento dos governos sobre as condições de trabalho do professor, este profissional que adoece silenciosamente, diante da comparação entre as escolas e os resultados que nem sempre são os esperados.

Temos ainda, os dados que não condizem com a realidade, e esse problema se torna hoje um “calcanhar de Aquiles”²⁶ para os gestores que se dividem entre mostrar as condições reais da sua escola e ser classificado entre as piores instituições no IDEB, ou apresentar dados positivos, embora fictícios, porque sua performance precisa ser destacada na mídia nacional e internacional.

Frente às considerações colocadas até aqui, lembramos que as discussões não se esgotam pela exposição da análise referente aos documentos do Projeto Principal e Regional para Educação. Há que se efetivar o debate teórico sobre avaliação em larga escala, porque as políticas públicas

²⁶ Sobre a expressão “Calcanhar de Aquiles” ver: TEIXEIRA, D. O Calcanhar do Aquiles e Outras Histórias Curiosas da Grécia Antiga. São Paulo: Arquipélago, 2007, 221 p.

precisam comprometer-se com a justiça social e com o enfrentamento da meritocracia, por vezes, naturalizada nas últimas décadas.

Assim, o desafio está na compreensão teórico e prática do que se quer avaliar, no entendimento conceitual que emerge de uma formação sólida, tanto inicial como continuada.

Tudo isso precisa se consolidar em oposição à a formação performativa. Segundo Vieira (2002, p. 120) este caráter formativo ainda encontra amparo em sistemas que promovem aquilo que chamam de profissionalização da ação educacional, um sofisma que expurga da prática educativa as posições políticas anticapitalistas, numa clara intenção de garantir a eficiência e a produtividade do ensino.

O conjunto de manifestações com caráter empresarial, adotada pelos governos convertidos ao neoliberalismo, cria na educação e nas escolas aquilo que chamam de cultura avaliativa, que implica, sem rodeios, o estabelecimento de potentes formas de controle sobre o trabalho docente (Idem, p. 117)

Esperamos, por fim, que a pesquisa sinalize para uma avaliação que não se limite em atender a lógica do mercado. Como analisa (FREITAS, 2015, p, 01) “no mercado, existem ganhadores e perdedores. É da sua natureza. Na educação, só devem existir ganhadores”. Que as políticas para a avaliação em larga escala, orientadas por projetos de grande dimensão como é o caso do Projeto Principal e Regional de Educação, possam ser repensadas no contexto de um projeto nacional de educação. Do contrário, reforçaremos, certamente, efeitos severamente negativos para a educação.

Referências

AFONSO, Almerindo J. Reforma do Estado e Políticas Educacionais: Entre a Crise do Estado-Nação e a Emergência da Regulação Supranacional. **Educação & Sociedade**, n 75, p.15-32, Ago. 2001.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ALVES, G. O Que é a Mundialização do Capital. **Trabalho e Mundialização do capital** - A Nova Degradação do Trabalho na Era da Globalização. Editora Práxis, 1999.200 p.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da globalização**: o capital e suas contradições. Ed: Práxis. Londrina, 2001.220 p.

BALL, STEPHEN J. Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. **Educação e Sociedade**, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez. 2004 .

BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. In: **Revista Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p.99-116, Jul/Dez 2001.

BALL, Stephen J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**. Universidade do Minho. v. 15, n. 2, p.3-23, 2002.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. **Cadernos Pesquisa**, v.35.n 126, p. 539-564. set/dez,2005.

BALL, Stephen J. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação & Realidade**, n 35, p. 37-56, jun. 2010.

BALL, Stephen J. Reforma Educacional como Barbárie Social: economismo e o fim da autenticidade. **Práxis Educativa**, vol. 7, n 1, p. 33-52, jan/jun.2012.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p. 99-116, jul/dez. 2001.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y Estratégias para la Educación**. Washington: World Bank, 1995.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno da dívida externa**, n. 69, p. 1-35, set. 1994.

BERLINER, David C. et NICHOLS, Sharon L. **The Inevitable Corruption of Indicators and Educators Through High-Stakes Testing**. Temple: Education Policy Studies Laboratory, University of Arizona, 2005.

BONAMINO, Alicia. C.; OLIVEIRA, L. H. G. Estudos longitudinais e pesquisa na educação básica. **Linhas Críticas**, n. 38, v. 19, p. 33-50, 2013.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, ISBN-10: 0415077907,1992. 208 p.

BRINKERHOFF. Derick W. **Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options** Abt Associates Inc. 2001 U.S. Agency for International Development Center for Democracy and Governance Implementing Policy Change Project, Phase 2 Washington, DC, 2001.

BRZEZINSKI, Iria. **Contribuições na Audiência Pública Nacional sobre Diretrizes para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica em Curso de Nível**

Superior. Realizada no Conselho Nacional de Educação, Brasília, 23/04/2001. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em 02/04/2006.

BRASIL/MEC/INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Dispõe sobre os objetivos do INEP. Brasília, 2013.

BRASIL\MEC\INEP. **Relatório Nacional do Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo** (Serce) Brasil – 2007.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação/Brasília, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Portal do Inep**. 2008.

BRASIL. INEP. **Na medida**. Boletim de Estudos Educacionais do Inep, Brasília, ano 1, n. 1, 2009.

BRASIL. Decreto-Lei nº 580, de 30 de julho de 1938. Dispõe sobre a organização do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 30 jul. 1938.

BRASIL. Portaria Normativa Nº- 10, de 24 de abril de 2007. Delibera sobre a criação da Provinha Brasil ,2007.

BRASIL. Portaria nº 931, de 21 de Março de 2005 - Portaria ministerial que institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto pela Prova Brasil (Anresc) e pelo Saeb (Aneb).

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996.

BRASIL. Decreto nº 79.809, de 14 de junho de 1977. Altera o Decreto nº 71.407, de 20 de novembro de 1972, que dispõe sobre o Instituto Nacional de

Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação e Cultura. Diário Oficial da União, Brasília, 14 de junho de 1977.

BRASIL. Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) em Autarquia Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, n. 15, mar. 1997, edição extra.

BRASIL. Lei 10269/01, de 29 de agosto de 2001. Dá nova denominação ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Diário Oficial da União, Brasília, 30 ago. 2001.

CASASSUS, Juan. A Reforma Educação na América Latina no Contexto da Globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 7-28, nov.2001.

CASASSUS, Juan. Uma nota crítica sobre a avaliação estandardizada: a perda de qualidade e a segmentação social. *Sísifo / revista de ciências da educação* - n.º 9, p. 71-78, mai/ago, 2009.

CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. **Economia e Sociedade**, n. 5, p. 1-30, dez. 1995.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. Gerencialismo. **Revista Educação e Realidade**, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

COELHO, Maria Inês de M. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil aprendizagens e desafios, **Ensaio: avaliação de políticas públicas educativas**, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

CORAGGIO, J.L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge;

HADDAD, Sergio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.p. 75-121.

DALE, Roger. Globalização e Educação: Demonstrando a Existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou Localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Revista Educação & Sociedade**, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação Ética e Política em Função da Educação Como Direito Público ou Como Mercadoria?In: **Educação& Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 703-725, Especial - Out. 2004 703 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

DUARTE, Alessandra D. **Descentralização vigiada: accountability e Avaliação dos serviços públicos não estatais e da orientação por resultados na administração pública**. Dissertação de Mestrado/Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento –Universidade Federal do rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.Disponível em: www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/07. Acesso em 05 mai.2014.

EVANGELISTA, O. **O que revelam os slogans na política educacional**. São Paulo: Junqueira Martins, 2014.288 p.

FIORI, José Luís. Neoliberalismo e políticas públicas. In: FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 211-223.

FIORI, José Luiz. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2001. 236 p.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L. D.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.p. 229-250.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, vol.24 n.1, p.37-69, jan.1998.

FREITAS. Dirce. N. Teixeira. **Avaliação da Educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. Campinas: Autores Associados, 2007/2005.225 p.

FREITAS, Luiz C. Qualidade negociada: avaliação e contraregulação na escola pública. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.

FREITAS, LUIZ C. **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.87 p.

FREITAS, LUIZ C. **Base Nacional Mercadológica Comum**. <https://avaliacaoeducacional.com/politica-do-blog>.2015.

FRIGOTTO, G. **Qualidade e Quantidade da Educação Básica no Brasil: Concepções e Materialidade**. Texto para a escola de governo/Santa-Catarina). Disponível em: <http://www.sinproeste.org.br>, 2013, p.1-17.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 1996. 141 p.

GENTILI, P. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 228-252.

GENTILI, Pablo. A. A. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomaz Tadeu da; GENTILI, Pablo A. A. (Org.). **Escola S. A.: quem ganha e quem perda no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília, DF: CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), 1998. p. 9-49.

GENTILI, Pablo. **Pedagogia de la Igualdad**: ensayos contra la educación excluyente. 1ª ed. La reimp. Buenos Aires. Siglo XXI Editores Argentinos, 2012. 192 p.

GRUPPI, Luciano. **O Conceito de Hegemonia em Gramsci**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978. 143 p.

HARVEY, David. Neoliberalismo como Destruição Criativa. **INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, v.2, n.4. p. 1-30, ago. 2007.

Hayek, Friedrich August von. **O caminho da servidão** / Friedrich August Von Hayek; tradução e revisão Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. — 5. ed. — Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. 221 p.

HOFFMANN, Jussara Maria. **Avaliar**: respeitar primeiro, educar depois. Porto Alegre: Mediação, 2013. 184 p.

HORTA. João L. Um olhar retrospectivo da avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação. **Revista Iberoamericana de Educación**, n 42. p. 1-14, abr. 2007.

HORTA. João L. Avaliações Educacionais e Seus Reflexos em Ações Federais e na Mídia Eletrônica. **Estudos de Avaliação Educacional**, v. 25, n. 59, p. 172-201, set./dez. 2014.

HYPOLITO, Álvaro M. GANDIN, Luís. As Políticas de Responsabilização, Gerencialismo e Currículo: Uma Breve Apresentação. **Revista e-Curriculum**, v.02, n.11, p 335-341, 2013.

HYPÓLITO, Álvaro, M. Políticas Curriculares, Estado e Regulação. **Educação e Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out/dez, 2010.

HYPOLITO, Álvaro M.;VIEIRA, Jarbas dos S;LEITE, Maria C. Lorea Currículo, Gestão e Trabalho Docente. Revista e-curriculum, São Paulo, v.8 n.2 , ago. 2012

HYPOLITO, Álvaro M.;LEITE, Maria C. Lorea.Modos de Gestão e Políticas de Avaliação: entre o gerencialismo e a democracia.In: Werle, Flavia Obino C. (Org)**Avaliação em Larga Escala: questões polemicas**.Brasília: Liber Livro, 2012, 248 p.

LEITE, Maria Cecília; HYPOLITO, Álvaro Moreira. Modos de gestão, currículo e Práticas pedagógicas. In: Associação Nacional de Política e Administração da ducação.**Anais/anpae.org. br/iberolusobrasileiro**, 2010.p 1-14.

LIMA, Kátia. Globalização, Império e Imperialismo: Mundialização do capital na virada do século. In:____ **Contra-reforma na educação superior: de FHC a Lula**. São Paulo: Xãma, 2007. p. 21- 49

LUCKESI, Cipriano. **Avaliação e Aprendizagem Escolar**. São Paulo: Cortez, 1995.

MAINARDES, Jefferson; Marcondes. Maria I. Entrevista com Stephen J. Ball: Um Diálogo Sobre Justiça Social, Pesquisa e Política Educacional. Revista Educação e Sociedade, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 27, n 94, p.47-69, 2006.

MARIANI, Maria Clara. Educação e ciências sociais: o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. In: SCHWARTZMAN, Simon (Org.). Universidades e instituições científicas no Rio de Janeiro. Brasília: CNPq, 1982. p. 169-195.

MENDONÇA, A.W. O INEP NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DO MEC (1950/1960) (Depto de Educação, PUC-RJ) (Faculdade de Educação, Universidade do Brasil – UFRJ) *Revista Contemporânea de EDUCAÇÃO*, V, n.1, 2006.p1-13

NOMA, Amélia K. História das Políticas Educacionais: O Projeto Principal de Educação Para a América Latina e o Caribe. **Anais: V Congresso Brasileiro de História da Educação**. UFS, 2008

OSBORNE , David; GAEBLER Ted. Reinventando o Governo. Ed. MH Comunicações, Brasília, 1994. 456 p.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal? **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, n 21, p. 3-23, 1991.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, n 34, p 55-72, jul. 2000.

PERONI, Vera Maria Vidal. Políticas Públicas e Gestão da Educação em Tempos de Redefinição do Papel do Estado. - Associação Nacional de Política e Administração. *Anais*, p. . 1-17, Jul. 2008.

PERONI, V. Política Educacional e Papel do Estado: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003. 241p.

PETRAS, James. **Brasil de Cardoso**. A desapropriação do país. Rio de Janeiro: Vozes, 2001-175 p.

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

SAVIANI, D. O Inep, o diagnóstico da educação brasileira e a Rbep. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 93, n. 234, p. 291-322, maio/ago. 2012.

SAVIANI, D. O Inep que a sociedade precisa”: entrevista a Dermeval Saviani
MARÇO DE 2015 SITE SERVIDORES DO INEP.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. D.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.p.15-38.

SOARES. Laura. “Pensamento único” também prejudicou políticas sociais na América Latina. Carta Maior –Online, p. 1, 29/02/2016.ou 08/12/2012

SOUZA, Sandra Zákia. Concepções de Qualidade da Educação Básica Forjadas por meio de Avaliações em Larga Escala, **Revista Avaliação**, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014

SOUZA, Sandra Zákia. Avaliação e gestão da educação básica. In: DOURADO, Luiz. **Políticas e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009, p. 31-45.

SOUZA, Sandra Zakia; OLIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

SOUZA SANTOS, B. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o póscontratualismo. In: HELLER, A. et al. *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

SCHULTZ, Theodore W. O Capital Humano: Investimentos em Educação e Pesquisa. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1973.221 p.

TEIXEIRA, D. O Calcanhar do Aquiles e Outras Histórias Curiosas da Grécia Antiga. São Paulo: Arquipélago, 2007,221 p.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In:___**O Banco Mundial e as políticas educacionais**. TOMMASI, Lívia de. São Paulo: Cortez, 1996.p 125-186.

UNESCO/OREALC. Declaración de Ciudad de México Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe México, 4-13 de diciembre de **1979**.

UNESCO/Promedlac/**Declaración do México**. Disponível em: www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/promedlac_declaracion_recomendaciones_mexico_1984. Acesso em: 20 abr. 2010.

UNESCO/Promedlac//**Declaración de Bogotá**. Disponível em: www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/promedlac_declaracion_esp_1987. Acesso em: 20 abr. 2010.

UNESCO/Promedlac/**Declaración** da Guatemala. Disponível em www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/promedlac_declaracion_guatemala_esp_1989.pdf. Acesso em: 23 abr. 2010.

UNESCO/Promedlac/**Declaración** do Equador. Disponível em www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/promedlac_declaracion_recomendaciones_equador_1991.pdf. Acesso em: 23 abr. 2010.

UNESCO/Promedlac/**Declaración** do Chile. Disponível em www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/promedlac_declaracion_chile_esp_1993.pdf. Acesso em: 23 abr. 2010.

UNESCO/Promedlac/**Declaración** da Jamaica. Disponível em www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/promedlac_declaracion_jamaica_esp_1996.pdf. Acesso em: 23 abr. 2010.

UNESCO. CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento doctrinario suscrito por el Consejo Directivo del CLAD, octubre de **1998**. Disponível em <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-americalatina/view>. Acesso em 12/05/2014.

UNESCO/ PREAL. Reformas educativas na América Latina. Balanço de uma década. (Marcela Gajardo), n. 15, jul, **2000**.

UNESCO/PERCE. Primer Estudio Internacional Comparativo Sobre Lenguaje, Matematica y Factores Asociados, para Alumnos del Tercer y Cuarto Grado de La Educación Básica, 2001a.268 p

UNESCO/Promedlac/**Declaración** da Bolívia. Disponível em www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/prelac_declaracion_bolivia_esp_2001b.pdf. Acesso em: 20 abr. 2010.

UNESCO/Prelac. **Declaración** de Cuba. Disponível em www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/promedlac_declaracion_cuba_es_p_2002.pdf. Acesso em: 20 abr. 2010.

UNESCO. Modelo de Acompanhamento, apoio, monitoramento, avaliação- do Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe. Havana, 2002.

UNESCO. Educação para todos: o imperativo da qualidade: relatório conciso- 2005. Disponível em. Acesso em: 16 set. 2009.

UNESCO/Prelac/**Declaración da** Argentina. Disponível em www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/prelac_declaracion_argentina_es_p_2007.pdf. Acesso em: 20 abr. 2010.

UNESCO/SERCE. Relatório Nacional do Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (Serce) Brasil , 2007.227 p.

UNESCO/TERCE. Tercer Estudio Internacional Comparativo y Explicativo, 2014.10 p.

Vieira, Jarbas S. Política Educacional, Currículo e Controle Disciplinar (implicações sobre o trabalho docente e a identidade do professorado). **Currículo sem Fronteiras**, v.2, n.2, pp.111-136, Jul/Dez 2002.

WORLD BANK. **Notas sobre o país**. In: www.worldbank.org (Acesso em 8 de março de 2014).

WARDE, Ibrahim. A América nas Cabeças: Irresistíveis “Business Schools”. **Le Monde diplomatique** , Paris, 5 maio, 2000.p. 1.

Referência Complementar

ALFONSO, Almerindo. Políticas avaliativas e accountability em educação — subsídios para um debate iberoamericano. Sísifo. **Revista de Ciências da Educação**, n. 09, p 57-70, mai/ago. 2009.

ALFONSO, **Políticas Educativas e Avaliação Educacional**: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Editora: Universidade do Minho, 1998.422 p.

BALL, Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v.6, n.2, p.10-32, Jul/Dez 2006.

BIRD. Education, étude sectorielle. Washington: Banque Mondiale, 1971. 154p

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

BONAMINO, Alicia C.Franco. Avaliação e Política Educacional: o processo de institucionalização do Saeb. Departamento de Educação PUC-RJ. **Cadernos de Pesquisa**, n 108, p. 101-132, nov.1999.

BONAMINO, Alícia C. **Tempos de avaliação educacional**: O SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro. Editora: Quartet, 2002.192 p.

FIORI, José L. Para repensar o papel do estado sem ser um neoliberal. **Revista de Economia Política**, v.12, n.1,p. 76-89, jan./mar.1992.

FRIGOTTO, Gaudêncio; MOTTA, Vânia da. GAMA, Zacarias; ALGEBAILÉ, Eveline. Plano de Metas da Educação do Rio de Janeiro: do economicismo ao cinismo. **Folha Dirigida**, Rio de Janeiro, 11 de fev.2011, p. 05.

GENTILLI Feldfeber, Myriam. La educación en las Cumbres de las Américas: su impacto en la democratización de los sistemas educativos / Myriam Feldfeber; Fernanda Saforcada; Analía Jaimovich - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2005.96 p.

GRAMSCI, Antônio. Os Intelectuais e a Organização da Cultura. São Paulo: Círculo do Livro, 1999.239 p.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2012/2008.252 p.

VIEIRA, Jarbas Santos ; HYPOLITO, Álvaro Luiz Moreira ; LEITE, Maria Cecilia L. ; GARCIA, Maria Manuela Alves ; PINO, Mauro Del ; KLEIN, Madalena . Relações entre educação e ensino a partir do campo do currículo: políticas curriculares , educação e ensino: a standardização do conhecimento. In: 35ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2012, Porto de Galinhas- RN. Educação, cultura, pesquisa e projeto de desenvolvimento: o Brasil do século XXI. Rio de Janeiro: ANPED, 2012. v. 1.

HYPOLITO Alvaro M., A.M; LEITE, Maria C; VIEIRA, Jarbas, S; GARCIA, Maria, M; DEL PINO, Mario; KLEIN, Madalena. Políticas Curriculares, Educação e Ensino: a standardização do conhecimento. In: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.**Anais/Anped**, 2012.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, n 42, p. 391-410, Mar./abr. 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Collor e o Neoliberalismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 fev.2001.p. 05.

PERONI, Vera. M. Avaliação Institucional, controle da produtividade e controle ideológico. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, v. 17, n 2, p. 233-244, mar.2003.

SAMMONS, P., HILLMAN, J. e MORTIMORE, P. Key characteristics of effective schools: a review of schol effectiveness research. Londres: Office for Standards in Education (OFSTED),1995.

SHIROMA. E. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Revista Perspectiva**, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.