



Estado avaliador e políticas de resultado na escola pública no Brasil

Evaluate state and outcome policies in Brazil public school

Susana Schneid Scherer¹

Resumo:

Este estudo objetiva analisar implicações das políticas educacionais em vigência na escola pública brasileira. Reconhece o movimento global, tendo por base o neoliberalismo e as ideias de Nova Gestão Pública (NGP) e de gestão gerencial, também reconhecida como Estado avaliador. Baseando-se no viés da sociologia crítica da educação que entende as políticas educacionais como discursos, que vão além de textos e palavras, e produzem ações e concepções, foram usados como fontes de dados os textos políticos oficiais e legais, notícias e informações online. Assim, em uma primeira fase, elucidam-se os pressupostos gerenciais e sua presença em políticas educacionais no país, e na sequência se apresentam as políticas avaliativas e gerenciais apuradas em vigência, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), e ainda ações mais recentes como a Base Nacional Curricular Comum (BNCC) e a Prova Docente. Por fim, analisam-se como essas políticas interferem na concepção de educação e escola pública, promovendo uma cultura de desempenho, políticas de resultados que resume a educação a boas notas.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Escola pública; cultura de resultado e desempenho.

Abstract

This study aims to analyze the implications of educational policies in force in the Brazilian public school. It recognizes the global movement, based on neoliberalism and the ideas of New Public Management (NGP) and managerial management, also recognized as an evaluating State. Based on the bias of critical sociology of education that understands educational policies as discourses, which go beyond texts and words, and produce actions and concepts, official and legal political texts, news, and information online were used as data sources. Thus, in a first phase, the managerial assumptions, and their presence in educational policies in the country are elucidated, and then the evaluative and managerial policies established in force, the Basic Education Development Index (IDEB), the Basic Education Assessment (SAEB), the National High School Exam (ENEM), and more recent actions such as the Common National Curriculum Base (BNCC) and the Teaching Test. Finally, we analyze how these policies interfere in the conception of education and public school, promoting a culture of performance, result policies that summarize education to good grades.

Keywords: Public educational policies; school; performance and result culture.

Introdução

Este estudo objetiva analisar desdobramentos das políticas educacionais em vigência na escola pública no Brasil.

¹ Doutora em Educação – UFPEL, com estágio doutoral na Universidade do Minho sob supervisão do professor Licínio Lima. É Mestre e Licenciada em Educação Física – UFPEL. Integra o NEPPE-UFPEL. Pelotas – RS, Brasil.

Para isso é considerado como marco o modelo de Nova Gestão Pública (NGP), proposto pelo projeto de globalização econômico, na forma de tipo de Estado Gerencial, também chamado de Estado Avaliador ou Competidor, e o qual se expressa, entre outros itens, por políticas de resultado, pela cultura de desempenhos, manifestados em mecanismos de responsabilização (*accountability*), padrões (*standards*) e sistemas avaliativos etc. elementos que podem variar em cada contexto em que são efetivados.

Segundo Maroy e Vosin (2013, p. 882-883), pode-se dizer que tais modelos

Recebem vários nomes: *accountability* muitas vezes qualificada de "dura" nos países anglo-saxões, de "gestão" mais "suave" baseada na avaliação externa nos países da Europa continental, "gestão orientada por resultados" em Quebec. Estas apelacões cobrem, na verdade, urna diversidade de arranjos institucionais e ferramentas de implantação das políticas que, no entanto, participam de um mesmo universo semântico, de um mesmo paradigma político considerando a escola um sistema de produção escolar (Maroy; Mangez, 2011). Nós as consideramos políticas de regulação por resultados, pois envolvem modos de regulação institucionais dos sistemas educacionais em que a avaliação dos *outputs* dos sistemas organizacionais, referentes a objetivos e normas predeterminados, ocupa um lugar central.

Assim, o estudo se dividiu em três etapas: uma primeira que pretendeu a analisar a presença da proposta de gestão gerencial e das políticas de avaliação na educação nacional. Na seguinte fase, identificaram-se as políticas de avaliação relacionadas à emergência do gerencialismo e avaliativas, com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), e ainda ações mais recentes como a Base Nacional Curricular Comum (BNCC), e a Prova Docente. Por final, a última e terceira etapa, compreendeu o processo de análise sobre essas políticas e suas interferências na concepção de educação e na escola pública, promovendo uma cultura de desempenho, políticas de resultados que resume a educação a boas notas.

Como fontes de dados foram reconhecidos a completude de documentos legais e oficiais, notícias e outras informações veiculadas em *sites* do governo federal ou em outros espaços da mídia entendidos como importantes para a dar conta da compreensão do objeto desta análise. A opção por essas fontes tem sido suscitada por Ball (2014), com o intuito de adensar e enriquecer o estudo sobre políticas educacionais com o uso de ferramentas tecnológicas e materiais online, do que o que oferece apenas o uso de dados terrestres.

Para analisar os dados se baseou-se nas três categorias eleitas a priori como foco do estudo, quais sejam: a presença de políticas gerenciais e avaliativas; a proposta e características dessas políticas; e os pressupostos subsidiando tais iniciativas no campo das educacionais e do

que diz respeito a efeito sobre a escola pública brasileira. Tal qual anunciam Shiroma, Campos e Garcia (2005), para analisar o que está para além das palavras apresentadas nos textos políticos, quanto a sentidos, concepções e orientações educacionais, é preciso realizar procedimentos de agrupamento, recorte e seleção de termos, cotejando-os com estudos já realizados e alguns conceitos legitimados, colocando-se os textos e conceitos em confronto uns com os outros, o que, por vezes, não é um processo linear nem conciso, e sim contraditório, complexo, e por isso, exige rigor.

O horizonte teórico e metodológico assumido para orientar essa pesquisa é o viés crítico da área de sociologia de educação, especificamente, com ênfase aos discursos construídos e permeando a política educacional para além do que acontece e é possível de ser ver na realidade escolar, refletindo-se a respeito do projeto de educação e sociedade que se quer (Dale, 2010; Ball, 2006).

A compreensão das políticas como discursos se refere a mecanismos que não são apenas palavras e textos, já que moldam ações e formam concepções. Isso implica em levar em conta as relações históricas, de poder e os interesses envolvendo o fenômeno educativo, e os movimentos que podem emergir do processo de pesquisa, o que não é de modo algum dado harmônico e nem neutro, mas sim um produto que tanto produz orientações como é produzido por lógicas e concepções, o que aqui neste foco, manifestam-se e permeiam o cotidiano de sala de aula da escola. Conforme Shiroma, Campos e Garcia (2005) os textos políticos, ecoam objetivos, metodologias e, finalidades que produzem concepções sobre a educação, mas que, algumas vezes, não são claros, prescindindo de um trabalho metodológico minucioso de escavação e análise.

A reflexão está organizada em três partes. Na primeira, situa-se o esforço teórico da primeira etapa da pesquisa, em que se elucida o contexto de disputas e influências permeando as políticas educacionais e a forma do Estado, especialmente, no esteio das diretivas globais do projeto neoliberal. Delineiam-se as premissas neoliberais para a forma do Estado, centrada na ideia de uma Nova Gestão Pública (NGP), e baseada na gestão gerencial, ou Estado Avaliador e Competidor.

Na segunda parte apresentam-se a manifestação da gestão gerencial, e do modelo de estado avaliador e competidor nas políticas educacionais brasileiras. Nesse momento, analisam-se as principais propostas políticas identificadas relacionadas a essa lógica: o IDEB e o SAEB,

além de medidas mais recentes como a BNCC, e a Prova Docente. Para analisá-las são considerados os dados levantados nos documentos e nas notícias online, tendo como intuito desvelar a proposta e os pressupostos que apresentam.

Por fim, busca-se refletir analiticamente os pressupostos educacionais apoiando essas políticas, e identificar quais são alguns dos efeitos para a escola pública, sobretudo, no que tange à lógica centrada na cultura de resultados e desempenhos.

Referencial teórico: Políticas educacionais, gestão gerencial, e estado avaliador

Parte-se da prerrogativa de que a escola não é um fenômeno alheio da vida em sociedade. De tal forma, constata-se um quadro de reflexos gerados no contexto particular do programa capitalista que, perpassado por uma crise, assume como estratégias de superação: o neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva (Harvey, 2008; Meszáros, 2011), as quais, “redefinem o papel do Estado, principalmente para com as políticas sociais [...] entre elas a política educacional” (Peroni, 2010, p. 1).

De modo geral, globalização se refere à proposta para unificar os mercados e expandir as finanças, a fim de possibilitar lucros com investimentos especulativos fluidos e desregulados. Ela ganha força no contexto de reestruturação produtiva para superar o período de crise vivido nos anos 1970, marcado pelo modelo produtivo industrial padronizado do fordismo, e orientado por funções programadas, definidas e controladas.

A proposta global é por novas formas sociais, trabalhistas e culturais, para esvaziar o modelo de Estado de Bem-Estar vigente, que Harvey (2008) define da seguinte forma:

Acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setor de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos poderes do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas [...]. Ela também envolve um novo movimento que chamarei de ‘compreensão do espaço-tempo’ no mundo capitalista – os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado (p. 140).

No campo político o neoliberalismo é que subsidia a proposta para orientar a redefinição do Estado de bem-estar. Prevê um tipo de Estado social mínimo, via processos de privatização, mercantilização e redução do papel estatal na provisão social.

A efetivação da primeira proposta de cunho neoliberal se fortaleceu com o governo de Margaret Thatcher (Gestão Partido Conservador, 1979-19990), no Reino Unido, sendo apresentado como resposta para o cenário pós-crise mundial de 1970 (Anderson, 1995). Opondo-se ao modelo vigente que concedia benefícios sociais e trabalhistas, a proposta alinhavada colocava a culpa da crise nos amplos gastos do Estado, sobretudo, em atender demandas populares com políticas sociais. Em fato, as políticas sociais eram entendidas como forma de distribuição de renda, de saque à propriedade privada e do progresso individual, além de a democracia popular ser compreendida como prejudicial ao caminho do livre mercado. Evocava-se, então um tipo de Estado mínimo na execução e coordenação da vida social, quanto a direitos, bens sociais, o que repercutia em penas à democracia socialmente referenciada e assumindo-se, em seu lugar, como novo parâmetro, a gestão pública de viés gerencial e consonante à qualidade do mercado.

Essas questões são importantes, pois as políticas educacionais são partes da materialização do Estado e as formas de atuação que ele promove, ou não. Quer seja, “a política educacional não é, simplesmente, determinada pelas mudanças macrossociais e econômicas, mas é parte constitutiva” (Peroni, 2013, p. 3). Logo, as propostas e políticas para a educação são partes do movimento social, econômico e político mais amplo, o que envolve movimentos e inferências do período particular do programa neoliberal que toma corpo em nível mundial e evoca redimensionamentos no papel do Estado para com o tratamento das políticas sociais, e reflete na questão educacional.

Para Hood (1995), o modelo de administração pública, apresentado pós-1970, caminha no sentido de se construir uma Nova Gestão Pública (NGP), baseada em metas, padrões de desempenho, foco em resultado, e novas formas de responsabilização. Clarke e Newman (2012) sintetizam a lógica da NGP como um tipo de estado gerencial, que supõe, basicamente, a inserção de métodos típicos do ambiente empresarial no setor público, para, com isso metamorfosear o sistema e seus profissionais.

Segundo Ball (2006, p. 15), com a inserção da gestão gerencial no setor público “profissionalidade é substituída por responsabilização, coleguismo por competição e



comparação interpessoal de performances”. No lugar de um projeto educacional é usado um plano estratégico de ação, há metas e resultados claros a serem obtidos, medidos através de desempenhos, seguido pela publicização dos resultados bons/maus atingidos.

Isso funciona como uma política essencial para mudar a estrutura e a cultura dos serviços públicos, introduzindo novas orientações e relações de poder, valores e subjetividades. A educação é resumida a uma questão meramente técnica, como se bastasse planejar, executar bem e com rigor para os resultados desejados serem obtidos.

Ademais, há que se destacar a vinculação do gerencialismo à técnica que se tem chamado de performatividade. A performatividade representa os “terrores (soft e hard) de desempenho e eficiência” – o que significa: “seja operacional (ou seja, comensurável) ou desapareça” (Ball, 2005, p. 544), acionada como mecanismo político para agir sobre o comportamento e a subjetividade profissional. Ela pretende fazer o sujeito se sentir ampla e continuamente responsabilizado pelo sucesso do processo educativo, em contrapartida da retirada do Estado da função de ente máximo na qualificação da provisão pública.

A materialização da performatividade acontece via instrumentos tais que auditorias, inspeções, avaliações e autorrevisões para garantir a qualidade, relatórios de pesquisa, indicadores de resultados, entre outros elementos que podem variar e ser adotados com a finalidade de produzir um indivíduo autogerenciado. Então, trata-se de um método capaz de agir sobre as formas de ser e estar e, conseqüentemente, moldar sujeitos e relações sociais que tornam o próprio “indivíduo uma empresa, [...] uma unidade produtiva de automaximização que opera em um mercado de desempenhos” (Ball, 2014, p. 67).

Em suas contribuições, Ball (2014) aponta que a união entre a performatividade e a gestão gerencial consolida uma cultura de resultados e desempenhos, implicando na transformação das concepções do que se entende por educação e do papel da escola. É produzido um arcabouço de incertezas, incompletudes que trabalham poderosamente por dentro das cabeças das pessoas, sejam elas estudantes, professores, ou pais de alunos, capaz de atingir a totalidade do ser humano em suas relações pessoais, sociais, e inclusive, educacionais, fazendo o sujeito e a instituição trabalharem cada vez mais rápido e de um modo sempre melhor, em uma busca incessante por produtividade, com foco em resultados, como parte da valorização de si e dos outros. Enfim, é uma busca pela excelência, a qual incita o sujeito a ser melhor do que era antes e até melhor do que os outros.

Assim sendo, vê-se a pertinência de analisar as políticas educacionais presentes na escola pública no Brasil, sobretudo, os modelos e a lógica daquelas que se sustentam na gestão gerencial e na performatividade, face à cultura de desempenhos e resultados que emanam. Há consequências sensíveis delas, transformando os sujeitos e as relações, corroborando para construir um determinado modelo de cidadão, educação e sociedade.

Resultados e Análises: As políticas educacionais e a escola pública no Brasil

A disseminação da gestão gerencial no Brasil acontece no contexto do Plano Diretor da Reforma do Estado no Brasil (PDRAE, BRASIL, 1995), efetivado ainda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC, Gestão PSDB, dois mandatos 1995-2002).

Conforme Adrião e Peroni (2009), o PDRAE apresentou orientações neoliberalistas ao alocar a crise no Estado a propor como solução o modelo gerencial para o Estado nacional, ao “[...] reformá-lo, por meio da adoção de mecanismos de gestão vigentes no campo empresarial” (p. 109). Em seu diagnóstico, os funcionários públicos e o investimento em políticas sociais eram colocados como culpados pela crise, prevendo para superar tal cenário mudar a ênfase e forma de atuação do Estado em sentido da lógica mercantil e da inclinação das políticas-sociais a critérios de maior eficiência e eficácia, com processos de descentralização das responsabilidades estatais ao passo de maior autonomia às unidades distritais, às escolas e aos docentes (Peroni, 2016).

Então, se por um lado se fortalecia o debate democrático, no esteio da Constituição e conquistas a partir dela, e o interesse em criar e prover espaços locais para pensar os diferentes campos sociais, como a educação, por outro, avançaram movimentos que previam a retirada do Estado de responsabilidades até então exclusivas de seu poder. Tal descentralização foi acompanhada por políticas com pouca margem efetiva de autonomia.

Estas políticas podem ser entendidas como a síntese da posição adotada pelo país para construir uma escola gerencial (Clarke; Newmann, 2012), via standardização (*standards*) das diferentes esferas que compõem o processo educacional, tais que projeto pedagógico escolar, avaliação, currículo, formação e trabalho docente (Afonso, 2009).

Observam-se a promoção de políticas avaliativas com o IDEB, o SAEB e suas avaliações em larga escala e externas para estudantes e todas as fases escolares, o ENEM que

segue a mesma lógica de avaliação estandardizada, até à construção mais recente da proposta curricular da BNCC e de uma Prova Docente.

Inicialmente, para ilustrar a centralidade que as avaliações passam a ter na educação nacional é preciso ressaltar a criação do órgão específico criado para este fim, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), legalizado como autonomia autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), mas como entidade própria e com certa autonomia, “cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implantação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como a produção de informações claras e confiáveis” (INEP, 2020). Entende-se que é destaque a ser considerado o investimento do governo federal ao longo dos anos em ações e programas para implementar a política de avaliação empreendida pelo INEP, como Werle (2014) bem identifica.

Não obstante, no que se refere às iniciativas efetivas, sem dúvidas, o IDEB, criado em 2007, representa a principal ferramenta de avaliação no país, haja vista seu foco de aferir a qualidade da educação básica. A partir do IDEB são correlatadas uma série de outras iniciativas nas áreas de gestão, programas e propostas diversos – como aconteceu com a sua vinculação ao Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2006 (BRASIL, 2006), criado no primeiro governo do presidente Lula (Gestão Partido dos Trabalhadores – PT, 2002-2006; reeleito para o segundo mandato 2007-2010).

O IDEB, em resumo, é um indicativo comparável nacionalmente para expressar “em valores os resultados mais importantes da educação: aprendizagem e fluxo” (INEP, 2020). O fluxo é considerado a partir das taxas de aprovação estudantil, apurada no censo escolar; e os resultados pelo desempenho/aprendizagem no SAEB. O censo escolar é o principal instrumento de informações sobre a educação. É efetivado meio de um sistema eletrônico desenvolvido pelo INEP, com a participação das escolas e colaboração das redes estaduais e municipais, contendo dados educacionais especificados em âmbito nacional, a cada ano, de escolas públicas e privadas, nas diferentes etapas e modalidades de ensino, quanto a estabelecimentos, turmas, alunos e profissionais escolares.

A criação do IDEB tomou como referência atingir a média 6,0 para o ensino fundamental, que é equivalente ao índice estipulado pela Organização para Cooperação e

Desenvolvimento Econômico (OCDE). E para orientar tal caminho a OCDE organiza uma série de ações, nas quais uma das principais é o *Programme for International Student Assessment* (PISA), em português traduzido por Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (INEP, 2020). O PISA é uma prova realizada de forma amostral e comparada, com estudantes matriculados a partir do 8º ano do Ensino Fundamental e com 15 anos - idade prevista para o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países - e a cada aplicação são avaliadas uma dentre três áreas, entre Leitura, Matemática e Ciências. Seus resultados, em resumo, visam consolidar o modelo de educação defendido pela OCDE, e os quais atendem aos princípios mercantis, empresariais, neoliberais e gerenciais, típicos do modelo de Estado avaliador e competidor (Freitas, 2011). Por isso, alinha-se à perspectiva educacional que tem por características critérios de competitividade, individualidade e meritocracia, atrelados à uma dada noção de qualidade, de escola e educação (Cóssio, 2014).

O Brasil participa da avaliação do PISA desde sua primeira aplicação em 1998, e inclusive, foi nessa época em que houve a criação ENEM e do próprio SAEB. O SAEB foi criado ao final dos anos 1980, inicialmente na forma do Sistema de Avaliação do Ensino Público (SAEP) de 1º Grau, como mecanismo coletivo e participativo que contava com a participação das instâncias escolares, professores e pesquisadores, com o apoio do MEC. Entretanto, na década de 1990 é redimensionado no formativo a partir de então em tônica, como método de avaliação em larga escala e externo: em larga escala pela quantidade expressiva de alunos que envolve; e *externo* por ser concebido, planejado, elaborado, corrigido e ter resultados analisados fora da escola, com os sujeitos locais escolares passando a ter uma função passiva de respondentes, mas sem reais possibilidade de construção e reflexão sobre o que é avaliado. Para o INEP (2020), esta “é uma metodologia adequada para avaliar redes ou sistemas de ensino, e não alunos individualmente”, seus resultados aferem competências estudantis passíveis de comparações por rede, escola e estudante, ao longo do tempo, o que atende aos pressupostos e fins almejados para a educação nacional.

Nota-se que no percorrer do tempo o SAEB é paulatinamente ampliado para incluir as diferentes etapas de ensino. Assim, inicia sua aplicação por meio da Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), a qual recebe o nome popular de SAEB. Essa é uma forma de avaliação amostral, e acontece com alunos de redes públicas e privadas, de áreas urbanas e rurais, no 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e na 3ª série do Ensino Médio. Assim, possui



um caráter global, e não individualizado, e fornece o IDEB das redes estaduais e nacional, a partir de um grupo considerado estatisticamente representativo.

A Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), por seu turno, foi a segunda avaliação agregada ao SAEB. Criada em 2005, via Portaria n.º 931, é uma avaliação censitária, e mede apenas alunos do ensino público, a primeira via só da etapa do ensino fundamental, mas estipulada para a partir de 2019 envolver o ensino médio. Afere o IDEB por município e escola, recebendo, por isso, popularmente, o nome de Prova Brasil, com dados detalhados sobre o desempenho em conjunto da população testada, ou de cada aluno, abrangendo toda ou a maior parte dos alunos no período escolar testado.

Desde 2007, a Prova Brasil e a ANEB/SAEB são realizadas bianualmente juntas, medindo as habilidades de Língua Portuguesa (foco em leitura) e matemática (foco na resolução de problemas). Além do mais, foram incluídas a partir de 2013 também questões na área de Ciências para o 9º ano do Ensino Fundamental e a 3ª série do Ensino Médio.

No escopo do SAEB existe também a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), aprovada em 2013 em Portaria n.º 482. A proposta do teste surgiu para servir de parâmetro para o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), decretado em Portaria n.º. 867, de 04 de julho de 2012, assim como para atender as metas do PDE em 2006, e articuladas ao IDEB, de alfabetizar até 2022, todas as crianças até os 08 anos de idade e ao final do 3º ano do ensino fundamental. De tal modo, essa prova é realizada anualmente e próximo ao final do ano letivo, de forma censitária, e envolvendo estudantes no 3º ano do Ensino Fundamental de escolas públicas, para avaliar os conhecimentos de Língua Portuguesa e Matemática, além de dados quantitativos preenchidas pelas escolas sobre as condições de oferta do Ciclo de Alfabetização.

A Provinha Brasil é mais uma política de avaliação nacional importante em ser considerada. Instituída em Portaria n.º. 10 de 2007, e aplicada anualmente desde 2008, a proposta não foi criada para ser incluída no cálculo do IDEB. Sua finalidade seria a de avaliar o nível de alfabetização de alunos, por meio da aplicação do Kit Provinha, elaborado pelo INEP e distribuído às redes de ensino para organizarem sua aplicação, o que poderia ser feito por professores do quadro interno e não obrigatoriamente por um agente externo. As habilidades medidas são a capacidade de leitura e de matemática, em duas etapas: no início do 2º ano escolar (preferencialmente, até o mês de abril) e ao final letivo (sugerido que seja até o final de

novembro). Entretanto, nos documentos do INEP (2020) está manifestado que se espera que, indiretamente, o uso desta avaliação oriente estratégias que possam, junto a outras iniciativas, impulsioná-lo em sentido de atingir as metas projetadas para a educação, ou seja, fomentar o IDEB. Além do mais, notícias recentes de 2019, no site do INEP, dão conta da inserção dos resultados da Provinha no cálculo do IDEB, o que pode mais diretamente alinhá-la e tornar a escolarização, desde as primeiras etapas do aluno na escola, a serviço da lógica do IDEB.

Ainda uma avaliação que se deve salientar é o ENEM, organizado e realizado desde 1998. Sua criação aconteceu no contexto de inserção do país na prova do PISA, e de remodelação do SAEB. O exame possui um sistema próprio e separado do SAEB, no qual os desempenhos são apresentados por área de conhecimento, individualmente, por escola, e rede de ensino. Ainda que seus resultados não sejam usados para o IDEB, seguem as mesmas premissas do SAEB, baseando-se na medição de desempenhos, em resultados que avaliam habilidades entendidas como essenciais para a economia global.

Entre 1998 e 2009 o ENEM serviu especificamente para testar o desempenho do estudante no final da educação básica numa prova constituída por 60 questões transdisciplinares e de múltipla escolha, e uma prova de Redação. Mas, em 2009 foi ampliado em suas funções e modificado em sua estrutura, o que pode dizer que aumentou seu papel e importância e enquadrou-o a marcas mais incisivas às premissas de mercado.

Quanto a funções, o ENEM passou a funcionar como mecanismo seletivo para o ingresso no ensino superior, tanto em fase única – que é o que disposta como meio na maioria dos casos –, ou combinado a processos próprios de cada Universidade; também para o pleito de vagas no Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado pelo governo federal em 2004 para conceder bolsas de estudos em instituições de ensino superior privadas; e até 2017, serviu de Exame Nacional para os casos para os casos de certificação no ensino médio na Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A respeito de sua reestruturação é possível notar que se tornaram mais destacados os conteúdos básicos de português e suas variantes como Literatura, tendo sido mantida a prova dissertativa de redação, além da valorização do idioma internacional da linguagem tecnológica que é o Inglês, e a contemplação da matemática para desenvolver tanto a capacidade de fazer cálculos como a capacidade lógica essencial ao mundo informático e tecnológico. Assim que, manteve-se a prova de Redação, mas organizou-se daí em diante um teste dividido em quatro

grandes áreas do saber, cada qual 45 questões de múltipla escolha, quais sejam: Ciências Humanas (disciplinas de História, Geografia, Filosofia e Sociologia); Ciências da Natureza (disciplinas de Química, Física e Biologia); Linguagens e seus Códigos (comportando Língua Portuguesa, Literatura, Língua Estrangeira - Inglês ou Espanhol, Artes e Educação Física e Matemática (incluindo apenas a Matemática).

É comum se ver o foco da escolarização em preparar para o ENEM, trabalhar com os conteúdos quem caem nesse e testes de mesmo tipo, enquanto o que não é foco deles, como conhecimentos filosóficos, sociológicos, culturais e corporais, passa a ter menor importância. Há um movimento conflituoso e ambíguo, é almejado que todos aqueles que fazem parte da escola compartilhem do espírito coletivo em direção a atingir bons resultados no ENEM, mas há também processos de individualismo e competição entre escolas, redes, professores e alunos, em busca de obterem os melhores resultados, lugares, uma vez que esse fator se torna o elemento chave de mérito, sucesso e qualidade.

Legitima-se uma cultura de desempenhos, que tem como primazia resultados, metas, índices, rankings, na qual o reconhecimento da escola e sua função passa a ser atingir boas notas nos testes, aprovar alunos no ENEM e no vestibular, melhorar o IDEB da escola. A completude do processo educacional é submetida às avaliações, ao invés de estas funcionarem como elemento de diagnóstico da aprendizagem para pensar sobre conteúdos as formas didáticas e pedagógicas serem organizadas.

É a que entra em cena a Base Nacional Curricular Comum (BNCC, 2018), política que ganhou corpo junto ao governo em 2014, com vistas a estabelecer um currículo mínimo para o país. Especificamente, é possível dizer que em 2016 o governo apresentou uma primeira versão para apreciação, a qual depois foi seguida por novas versões e um processo de debate e discussão pela comunidade e profissionais da educação. Ainda que com ressalvas sobre poder se tornar mais um mecanismo de controle, especialmente ao ser correlacionada estritamente aos conteúdos mínimos e testados pelo SAEB e que aferem o IDEB, houve processos democrático e inclusos na construção dessa política.

Entretanto, a partir de 2016, no contexto político do impeachment de Dilma (Gestão PT 2011-2014; 2015- 2016) e a sua substituição, alterou as correlações de forças e se teve uma rearticulação da BNCC em versões subsequentes que deixaram mais evidentes os vieses econômicos. Assim sendo, próximo ao fim de 2017 a versão finalizada da BNCC para a

Educação Infantil e ao Ensino Fundamental foi homologada, e atualmente já se encontra em fase de execução em muitas redes de ensino do país. O tocante ao Ensino Médio, por sua vez, foi retirado desta versão final, e passou a ser elaborado em documento específico, sendo articulado ao Novo Ensino Médio, apresentada em medida provisória em 2016 e depois homologado via Lei nº 13.415-2017 (BRASIL, 2017).

De acordo com a página oficial da BNCC (2018), suas pretensões não se resumem a reformular os currículos da educação básica, envolvendo à (re) orientação das políticas de avaliação, dos materiais didáticos e, também das políticas de formação inicial e continuada de docentes. É nítida a vinculação da BNCC à lógica gerencial e avaliativa como sinal de qualidade. É daí que emergem perspectivas para a reestruturação dos cursos de formação inicial de professores as quais entram em tônica, e na qual se insere a proposta da BNC Docente. Uma das iniciativas relacionadas a essas ideias é a Prova Nacional Docente, decretada por Portaria nº. 03, de 02/03/2011, e que teve uma aplicação pelo INEP na forma de piloto em 2012. Sua finalidade é a de subsidiar estados, o Distrito Federal e municípios no recrutamento de professores para a carreira. Notícias mais atuais do governo dão conta da retomada dessa avaliação, além de criar avaliações dos professores já atuantes em sala, na espécie do Exame Nacional de Avaliação do magistério da Educação Básica (ENAMEB) que já tem um projeto de lei em curso que o apresenta como proposta. Alguns programas já foram levados a efeitos desse processo de reestruturação, como o Programa de Residência Pedagógica (PRP) que tem em vista substituir o programa institucional de bolsas de iniciação à docência (PIBID) e até mesmo os estágios supervisionados na área de pedagogia e licenciaturas.

Por tudo o que se debateu se percebe o avanço de diversas estratégias que atuam direta ou indiretamente para consolidar a forma de Estado Avaliador.

Conforme Maroy e Voisin (2013), os modelos de Estado avaliador são aqueles que

implantam sistemas de indicadores nacionais que lhes permitem "dirigir" o sistema, "controlar" melhor o processo e o funcionamento das escolas ou dos órgãos de gestão escolar de nível intermediário. Além disso, os procedimentos para avaliar os resultados dos estabelecimentos e, indiretamente, o trabalho dos professores são elaborados acompanhados de mecanismos mais ou menos instantâneo de prestação de contas. Estes dispositivos de *accountability* são supostamente para garantir a gestão de todo o sistema educativo, orientar para certas prioridades e controlar a qualidade. [...] A meta declarada é a de melhorar a eficácia do ensino, reduzir as desigualdades e diferenças de desempenho entre grupos de alunos (a equidade), enfim controlar ou então reduzir os custos, ou seja, melhorar a eficiência. A escola fica, dessa forma, cada vez mais sujeita a obrigação de resultados e de desempenho (p. 882).

De tal maneira, nota-se que a perspectiva imprimida pela lógica gerencial, avaliativa não é baseada em democracia, autonomia e critérios coletivos, solidários. Seu interesse é promover práticas e valores empresariais, que veem a escola como um produto, os alunos como consumidores e clientes, e os professores como operários dessa indústria.

Na página oficial do INEP (2020), é claramente explicitado o objetivo de que os resultados do IDEB sejam “incorporados por professores, diretores, gestores e pela própria sociedade, fomentando um debate e um consequente trabalho pedagógico que subsidie a melhoria da qualidade educacional em todo o país”. Ou seja, é patente o interesse em regular as práticas pedagógicas a esse foco, o que é questionável porque condiciona o trabalho do professor e da escola a parâmetros prescritivos e padronizados que esvaziam sua autonomia e profissionalidade para pensar e construir um projeto com validade local.

É preciso refletir sobre as concepções e modelos presentes nas políticas em tramitação nacionalmente. A noção de qualidade - traduzida nas avaliações tais como do ENEM e do SAEB, vinculadas a medir o que os alunos devem dominar - é incompatível com o processo pedagógico. Os dados que resultam o IDEB são questionáveis, do ponto de vista da qualidade que expressam. Como diz Afonso (2009), nem tudo na educação por ser considerado em critérios numéricos, objetiváveis e paradigmáticos nos quais o sucesso do processo educacional é resumido a testes.

A restrição da qualidade educativa a desempenhos quantitativos e índices desassocia as finalidades educacionais e reduz o sentido da educação. Não resta dúvida que melhorar a qualidade, como objetivo educacional, é desejável e até mesmo essencial no escopo dos procedimentos que constituem o ato educativo. Avaliar é um ponto fundante para diagnóstico e acompanhamento do processo de aprendizagem, para o professor e a escola repensarem os métodos, os materiais e as abordagens usadas.

Um projeto de educação realmente comprometido deve colocar em pauta o que supõe por qualidade, como e quais meios propõe para atingi-la. A perspectiva de qualidade que se aspira reconhece a importância dos resultados educacionais, mas compreende ser preciso ir além, pois entende o sujeito em sua totalidade e a educação como *lócus* primordial de formação do ser humano (Cóssio, 2014).

As políticas que avançam no país, dadas as hibridações, apresentam-se cada vez mais marcadas por políticas de resultado e de desempenhos, envolvendo de discentes a docentes,

desde à comunidade escolas às redes de ensino. São medidas que impactam sensivelmente na função e no papel da escola e das concepções, valores, compromissos e motivações da escola, as quais a inclinam a perspectivas do mundo de negócios e em critérios como competição e individualismo. Trata-se de um paradigma, recorrentemente, visto de forma bastante naturalizada e apolítica, o qual prescinde de problematização sobre o projeto de educação e sociedade vigente e aquele que se pretende.

Considerações finais: a necessidade de reafirmar o papel da escola pública

Este estudo teve por objetivo analisar efeitos das políticas educacionais no Brasil sobre a escola pública. Considerou-se, para tal, ser essencial refletir sobre o movimento macrossocial envolvendo o Estado e as políticas educacionais, diante das inferências das propostas de NGP, da gestão gerencial e da lógica da performatividade no contexto das estratégias de globalização, neoliberalização e reestruturação produtiva.

Observou-se a execução da gestão gerencial segundo um tipo de Estado Avaliador na educação brasileira manifestadas por meio da disseminação de políticas de resultados e desempenhos via sistemas de avaliação (SAEB), provas externas (ENEM, Prova Brasil, Provinha Brasil etc.), e do IDEB como indicador da qualidade educativa, além de uma instituição específica criada dentro do Ministério da Educação para gerir todas essas políticas, na figura do INEP.

Deve-se lembrar que a escola pública é grande espaço de formação estudantil brasileira, algo correspondente a cerca de 80% do total da faixa estudantil do país (MEC, 2015). Ou seja, a escola pública nacional é um locus privilegiado de formação humana. É através das concepções e dos processos pedagógicos, didáticos e avaliativos mediados a partir dos pressupostos e fins que forem definidos e considerados que devem envolver o papel da educação e da escola, que se consolida o projeto da escola, o modelo de formação de aluno, e, é claro, de sujeitos que se deseja construir.

Com o cotidiano escolar rondado por metas, ranking, imprime-se um sentido de qualidade no qual o foco são as avaliações e em um currículo para aferi-las. O ato educacional é resumido a bons resultados, numa perspectiva densamente técnica, despolitizada,

comensurável, objetivável e descomplexificadora, com a descaracterização da complexidade subjetiva que é o processo educacional de formação do ser humana.

A interpelação do modelo de gestão gerencialista, típico daquele promovido no ambiente empresarial, enfoca metas e indicadores via IDEB juntamente de avaliações discentes e até mesmo docentes, imprimindo uma forma de accountability, com a responsabilização da escola e seus membros, perpassando todo o sistema das redes de ensino, como resultado de um movimento de desamparo do Estado de sua função de provedor e, grande responsável, da qualificação do setor público e educacional.

Tal como diz Freitas (2007), em uma proposta educacional de qualidade negociada, e que se proponha efetivamente a enfrentar grandes dilemas no campo de injustiça e desigualdade social, “os governos não podem “posar” de grandes avaliadores, sem olhar para seus pés de barro, para suas políticas, como se não tivessem nada a ver com a realidade educacional do país de ontem e de hoje” (p. 975).

Os modelos de políticas que responsabilizam apenas a parte da comunidade escolar e de descompromisso de governantes para com a qualidade da educação se mostram atender um movimento mais amplo de retirada do papel do Estado de responsável social. Na proposta da gestão gerencial a entidade estatal assume princípios próprios do ambiente empresarial, e atua para hegemonizar o programa neoliberal contemporâneo da globalização o qual implica na fragmentação do caráter público, em espaços democráticos, coletivos e solidários na educação, já que o projeto é global e a educação se filia a esses propostos, no lugar de construir e enfrentar questões próprias.

Segundo assevera Afonso (2007), entende-se que,

A escola (pública ou privada) com qualidade só pode ser uma escola simultaneamente democrática e com elevadas possibilidades de propiciar aprendizagens efetivas em termos científicos, técnicos e humanísticos. A qualidade deverá ser, não apenas científica, mas também pedagógica e democrática — e a avaliação destas qualidades não se pode resumir à aplicação de testes standardizados ou a outras formas idênticas de avaliação externa. Por isso, ao contrário do que, por vezes, nos fazem crer, a adoção de certos dispositivos de avaliação externa (sobretudo os que são exclusivamente baseados em indicadores quantificáveis e mensuráveis) não contribuirá para a tão propagandeada melhoria da qualidade do ensino, representando antes um retrocesso político e educacional injustificável quando comparado com os progressos científicos e epistemológicos que têm vindo a conduzir a avaliação para perspectivas anti-positivistas, mais complexas, pluralistas, democráticas e objectivas. Aliás, a emergência do chamado Estado-avaliador tem significado um importante retrocesso porque, entre outras razões, promoveu a recuperação, actualização e predomínio de muitos dos pressupostos e instrumentos positivistas e quantitativistas



em avaliação, favorecendo, assim, a desvalorização social e política da complexidade dos processos sociais e educativos (p. 19-20).

Considera-se, então, ser necessário desvelar o avanço de tais modelos de políticas sobre escola e docentes, mostrando o curso de um projeto social que exaure a educação e esvazia a função dos bens-públicos, como a educação. É preciso pensar de forma mais ampla: é esse o projeto de nação que se quer para a escola pública do Brasil?

Referências:

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera M. V. A educação pública e sua relação com o setor privado: Implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 107-116, jan./jun. 2009.

AFONSO, Almerindo J. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, v. 7, n. 1, Itajaí, jan/abr, p. 11-22, 2007.

_____. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. **Revista Lusófona de Educação**, v. 13, p. 13-29, 2009.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BALL Stephen. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, nº. 126, set./dez, p. 539-564, 2005.

_____. 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, Jul/Dez, p. 10-32, 2006.

_____. **Educação Global S.A: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal**. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BNCC, Base Nacional Curricular Comum. **Site institucional**. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br>. Acesso em 20 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.415, 16 de fevereiro de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm. Acesso em 01 dez. 2018.

CLARKE, Jonh; NEWMAN, Janet. Gerencialismo. **Educação e Realidade**, v. 37, nº. 2, maio/ago, p. 353-381, 2012.



CÓSSIO, Maria de Fátima. Avaliação em larga escala e as novas formas de regulação da educação nacional. In: **Anais...** III CONAVE, Bauru, 2014.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o estado após a Globalização. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out-dez, 2010.

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

_____. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnismo? In: **Anais...** Seminário de Educação Brasileira. Campinas: CEDES, 2011.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2008.

HOOD, Christopher. The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme’. **Pergamon, Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 3, p. 93-109, 1995.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Site institucional**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação e Sociedade**, v. 34, n. 124, 2013, p. 881-901.

MEC, Ministério da Educação. **Dados Censo Escolar - 2015**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17044-dados-censo-2015-11-02-materia&Itemid=30192. Acesso em 10 mar. 2016.

MÈSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

PERONI, Vera. As redefinições na relação público/privado e as implicações para a democratização da educação. In: **Anais...** Congresso Sul-brasileiro ANPAE, p. 1-17, 2010.

_____. Redefinições no papel do Estado: Parcerias público-privadas e a democratização da educação. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 21, nº. 47, maio, p.1-16, 2013.

_____. **A autonomia docente em tempos de Neoliberalismo e Terceira Via**. Disponível em: www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/A%20autonomia%20docente.pdf. Acesso em 20 ago. 2016.

SHIROMA, Eneida; CAMPOS, Roselane; GARCIA, Rosalba M. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**. Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427- 446, 2005.



WERLE, Flávia. Panorama das políticas públicas na educação brasileira: uma análise das avaliações externas de sistemas de ensino. **Revista Lusófona de Educação**, v. 26, p. 159-179, 2014.