



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM
EDUCAÇÃO
NÍVEL DE MESTRADO / PPGE

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO

**POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA COMO FERRAMENTA
DE GESTÃO EDUCACIONAL**

JAQUELINE BONFIM DE SOUZA LIMA

CASCADEL
2021



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM
EDUCAÇÃO
NÍVEL DE MESTRADO / PPGE

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO

**POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA COMO FERRAMENTA
DE GESTÃO EDUCACIONAL**

JAQUELINE BONFIM DE SOUZA LIMA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação – PPGE, área de concentração Sociedade, Estado e Educação, linha de pesquisa: Educação, Políticas sociais e Estados da Educação, pela discente Jaqueline Bonfim de Souza Lima, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação. Orientadora: Prof^a. Dra. Isaura Monica Souza Zanardini. Coorientadora: Prof^a. Dra. Simone Sandri

CASCADEL
2021

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Lima, Jaqueline Bonfim de Souza
POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA COMO FERRAMENTA
DE GESTÃO EDUCACIONAL / Jaqueline Bonfim de Souza Lima;
orientador(a), Isaura Monica Souza Zanardini;
coorientador(a), Simone Sandri, 2021.
101 f.

Dissertação (mestrado), Universidade Estadual do Oeste
do Paraná, Campus de Cascavel, Centro de Educação,
Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação,
2021.

1. Avaliação em larga escala. 2. Gestão Educacional. 3.
Qualidade. 4. Controle Social. I. Zanardini, Isaura Monica
Souza . II. Sandri, Simone . III. Título.



JAQUELINE BONFIM DE SOUZA LIMA

**AValiação em LARGA ESCALA COMO FERRAMENTA DE IMPLEMENTAÇÃO DAS
POLÍTIcas DE GESTÃO EDUCACIONAL: qualidade e controle social (2014-2019)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em cumprimento parcial aos requisitos para obtenção do título de Mestra em Educação, área de concentração Sociedade, Estado e Educação, linha de pesquisa Educação, Políticas Sociais e Estado, APROVADO(A) pela seguinte banca examinadora:

Isaura Monica S. Zanardini

Orientador(a) - Isaura Monica Souza Zanardini

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'João Batista Zanardini', written over a horizontal line.

João Batista Zanardini

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)

A handwritten signature in purple ink, appearing to read 'Elma Julia Gonçalves de Carvalho', written over a horizontal line.

Elma Julia Gonçalves de Carvalho

Universidade Estadual de Maringá (UEM)

Cascavel, 14 de agosto de 2020

AGRADECIMENTOS

Gratidão a Deus por ter me concedido o privilégio de conhecer pessoas especiais e queridas, que me orientaram e me apoiaram na caminhada.

A minha orientadora, professora Isaura Monica Souza Zanardini, por ter me dado a oportunidade na pesquisa. Grata por toda a dedicação, atenção, sabedoria e pelas palavras de conforto e calma, sempre orientando e incentivando a seguir em frente. Pessoa única, que somente com a ajuda do Aurélio, eu poderia definir com exatidão: “Magnânima” - Que demonstra generosidade; que se comporta de modo a ajudar de maneira desinteressada outras pessoas; que revela indulgência: senhora magnânima; Que age com nobreza; bondoso, generoso: Que tende a perdoar; que tem grande disposição para desculpar uma outra pessoa.

À professora, Simone Sandri que ao demonstrar amor, respeito e dedicação à Educação, me incentivou neste processo tão árduo, mas tão gratificante que é a pesquisa. Gratidão por toda paciência, por ter me escutado e me acalmado. Grata pela coorientação.

Aos professores membros da banca examinadora, Elma Gonçalves de Carvalho e João Batista Zanardini, pelas valiosas contribuições a nossa pesquisa. É uma honra, tê-los comigo nessa caminhada.

À banca de qualificação, que me ajudou a enriquecer o trabalho: Elma Gonçalves de Carvalho, Ireni Marilene Zago Figueiredo e João Batista Zanardini

Aos meus filhos, vocês são a razão da mamãe ter chegado até aqui. Gratidão por estarem comigo em todos os momentos. Amo vocês!

Ao meu esposo, amigo e companheiro, por ter me apoiado e caminhado junto comigo em todos os momentos.

Ao meu pai, Jair Pinheiro de Souza (*in memoriam*), o qual perdi, no percurso desta pesquisa.

À minha mãe, Maria e aos meus sogros, Zélia e Carlos, por todo apoio e cuidado.

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social – GEPPES, pelos estudos e discussões realizadas, em especial as professoras Ireni Marilene Zago Figueiredo e Maria Sandreana Salvador da Silva Lizzi; e aos professores João Batista Zanardini, Roberto Antônio Deitos e Luiz Fernando Reis.

Às minhas amigas, Amanda Melchiotte Gonçalves, Dhyovana Guerra, Jéssica Fernanda Wessler e Thays Trindade Maier, pelo companheirismo nas angústias e nos momentos de alegria.

À minha amiga, Francielle Aparecida Costa, por ter-se mostrado uma grande amiga, me apoiando e incentivando a continuar na jornada acadêmica.

À equipe e à comunidade escolar das escolas onde trabalhei no decorrer do Mestrado, grata pela paciência e pelo apoio.

Aos Professores e Colegas do PPGE – Mestrado em Educação, turma 2018/2019, pelo conhecimento compartilhado.

À colega *Angélica Limberger, presente, in memoriam.*

A todos, minha gratidão!

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes”. (Marthin Luther King).

LIMA, Jaqueline Bonfim de Souza. **POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA COMO FERRAMENTA DE GESTÃO EDUCACIONAL**. Cascavel, Paraná: Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2021, (Dissertação de Mestrado), p. 101.

RESUMO

As políticas neoliberais a partir da década de 1990 nortearam a reforma do Estado brasileiro redefinindo seu papel, o qual deixou de ser o responsável direto pela execução das políticas públicas, passando a atuar como regulador e avaliador. Nesse contexto, no campo da educação, as Avaliações em larga escala, como instrumento de gestão, têm se intensificado nas redes de ensino da Educação Básica pública. Diante disso, o objetivo desta pesquisa consistiu em analisar em que medida a Avaliação em larga escala materializa os pressupostos da administração gerencial e, deste modo, traduz a perspectiva de qualidade e controle social que caracterizam o Estado avaliador/regulador. A partir deste objetivo, no primeiro capítulo, apresentamos algumas considerações a respeito da reforma da Gestão Educacional. No segundo capítulo, inicialmente, abordaremos a Avaliação em larga escala no contexto da reforma do Estado e da adoção do modelo de administração pública gerencial e da Nova Gestão Pública, com foco nas categorias qualidade e controle social. Posteriormente, com base em documentos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, procuramos compreender a Avaliação como ferramenta da Gestão e a materialização dos pressupostos da Administração Gerencial iniciada em 1995, traduzindo a perspectiva de qualidade e controle social que caracterizam o Estado avaliador/regulador. Nas considerações finais, buscamos retomar o percurso das análises desenvolvidas no trabalho, procurando resgatar as questões definidas *a priori*, e dentro dos limites desse trabalho, contribuir qualitativamente com as discussões a respeito da Avaliação em larga escala. Identificamos nos documentos analisados nessa pesquisa, que o uso dos resultados das avaliações externas como instrumento da Gestão Educacional, tem orientado a política educacional, o ensino e a aprendizagem dos alunos, assim como as estratégias para a formação de professores, promovido o ranqueamento e a competição entre escolas mediante divulgação dos índices. Os documentos também nos ajudam a identificar como esta política avaliativa tem fomentado as políticas de alocação de recursos e de incentivos salariais dos professores.

Palavras-chave: Avaliação em larga escala; Gestão Educacional; Qualidade; Controle Social.

LIMA, Jaqueline Bonfim de Souza. **LARGE-SCALE EVALUATION POLICIES AS AN EDUCATIONAL MANAGEMENT TOOL**. Cascavel, Paraná: State University of Western Paraná - UNIOESTE, Graduate Program in Education, 2021, (Master's Thesis), p. 101.

ABSTRACT

Neoliberal policies from the 1990s guided the reform of the Brazilian State, redefining its role, which ceased to be directly responsible for the implementation of public policies, and began to act as regulator and evaluator. In this context, in the field of education, large-scale assessments, as a management tool, have been intensified in the public basic education networks. Therefore, the objective of this research was to analyze the extent to which the Large-scale Assessment materializes the assumptions of management administration and, thus, translates the perspective of quality and social control that characterize the evaluating / regulating State. From this objective, in the first chapter, we present some considerations regarding the reform of Educational Management. In the second chapter, initially, we will approach Large-scale Assessment in the context of State reform and the adoption of the managerial public administration model and the New Public Management, focusing on the categories of quality and social control. Subsequently, based on documents from the National Institute for Educational Studies and Research Anísio Teixeira and the National Fund for the Development of Education, we seek to understand Evaluation as a Management tool and the materialization of the assumptions of Management Administration that began in 1995, translating the perspective of quality and social control that characterize the evaluating / regulating State. In the final considerations, we seek to resume the path of the analyzes developed in the work, seeking to rescue the issues defined a priori, and within the limits of this work, contribute qualitatively to the discussions regarding the Evaluation on a large scale. We identified in the documents analyzed in this research, that the use of the results of external evaluations as an instrument of Educational Management, has guided educational policy, teaching and student learning, as well as strategies for teacher education, promoting ranking and competition between schools by disseminating the indexes. The documents also help us to identify how this evaluation policy has fostered teachers' resource allocation and salary incentive policies.

Keywords: Large scale evaluation; Educational management; Quality; Social Control.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Ineficiência nos gastos públicos, em termos de aprovação e rendimento estudantil.

FIGURA 2 – Equidade: respeito às diversidades e especificidades de cada indivíduo.

FIGURA 3 – Mapa Estratégico - FNDE 2018- 2022.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Diretrizes e metas do PNE 2014-2024.

QUADRO 2– Municípios e Concepções de qualidade do ensino.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CF	Constituição federal
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundos Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
GEPPEES	Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto nacional de estudos e pesquisas educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIBID	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PNE	Plano Nacional de Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TOGE	Teoria de Organização e Gestão Escolar
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. REFORMAS DO ESTADO, DA GESTÃO EDUCACIONAL E DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA NEOLIBERAL	21
2.1 Neoliberalismo e a reforma do Estado no Brasil.....	21
2.2 O Estado avaliador e regulador e seus desdobramentos na Gestão Educacional e na reforma da Educação Básica pública	35
3. A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	48
3.1 As políticas de Avaliação em larga escala no Brasil como ferramenta de Gestão Educacional.....	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
REFERÊNCIAS	93

1 INTRODUÇÃO

As políticas neoliberais implementadas na década de 1990, nortearam a reforma do Estado, no Brasil, conseqüentemente, orientaram a reforma da Gestão Educacional, incidindo significativamente na organização e administração nas redes de ensino da Educação Básica pública. O Estado, após a redefinição de seu papel com base nas orientações neoliberais, deixou de ser responsável direto pelas políticas públicas e passou a atuar como regulador e avaliador delas. Para esta regulação, umas das ferramentas utilizadas têm sido as políticas de Avaliação externa.

Com a nova forma de gestão orientada pelo Estado e a busca por uma suposta qualidade da Educação Básica, foram definidas políticas de Avaliação em larga escala para o Ensino Fundamental, como: Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) e Prova Brasil, que compõem, em parte, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), objetiva diagnosticar a Educação Básica de forma a contribuir com “[...] a melhoria de sua qualidade, oferecendo subsídios concretos para a formulação, a reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a Educação Básica” (BRASIL, 2019b, p. 4).

Partindo da compreensão de que as demandas da gestão escolar e as avaliações em larga escala estão subordinadas às políticas de Gestão Educacional, nosso objetivo principal neste trabalho é: identificar em que medida a Avaliação, como ferramenta da Gestão Educacional, incorpora os pressupostos da administração gerencial iniciada em 1995 e, deste modo, materializa a perspectiva de qualidade¹ e controle social² que caracterizam o Estado avaliador/regulador.

¹ Mediante os documentos tratados neste trabalho, compreendemos que para o Estado, a qualidade na educação está atrelada aos indicadores obtidos nas avaliações em larga escala, visto que: “Os resultados dos exames de avaliação passam a ser utilizados como instrumento de comparação entre sistemas de ensino, e a qualidade e a eficácia do sistema educativo passam a ser medidas pelos resultados obtidos pelos alunos” (OLIVEIRA; VIEIRA; AUGUSTO, 2014, p. 536).

² Em relação a perspectiva de controle social, partilhamos do entendimento de que, “No decurso do desenvolvimento Humano, a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de participação no controle da produção e da distribuição” (MESZÁROS, 1987, p. 32).

Nosso objetivo geral se desdobrou em três objetivos específicos: a) Compreender a reforma da Gestão Educacional no campo da Educação Básica produzida no contexto da reforma do Estado no Brasil, sob a perspectiva neoliberal; b) Discutir a política de Avaliação em larga escala no contexto da administração pública gerencial e da Nova Gestão Pública (NGP); c) Analisar a implementação das políticas de Avaliação em larga escala, no Brasil, como ferramenta para implementação da Gestão Educacional, tendo em vista a qualidade e controle social.

Diferente da avaliação diagnóstica e processual, aplicadas nas escolas a fim de verificar o processo de aprendizagem e orientar as mediações/intervenções necessárias para a aprendizagem do aluno, as avaliações aplicadas em larga escala, sob a justificativa de verificar a qualidade e o uso eficiente dos recursos, assim como a eficácia dos serviços prestados, são avaliações pontuais.

Ao tratar da categoria Avaliação em larga escala, pautamos nossa análise, partilhando da compreensão de Zanardini (2008, p. 22), no qual destaca que a avaliação realizada por meio de testes padronizados em larga escala “consustanciada na lógica da racionalidade econômica, se mostra como um importante mecanismo de controle social, por determinar os padrões mínimos de eficiência educacional” (ZANARDINI, 2008, p. 22). Ao mesmo tempo que se delimita um padrão de sujeito social, capaz de ser eficiente e produtivo ao sistema econômico, esse padrão não mensura a realidade social no qual cada sujeito se constitui, pois cada instituição de ensino brasileira, enfrenta uma realidade econômica e social distinta. Nesse sentido, com base nas fontes por nós selecionadas, mostramos como essas avaliações são vistas e utilizadas pelos gestores educacionais.

Para entender a Gestão Educacional e a Avaliação externa em larga escala, enquanto objeto de estudo deste trabalho, é basilar diferenciar os conceitos de Gestão Educacional e gestão escolar, visto que que a Gestão Educacional constitui,

[...] um amplo espectro de iniciativas desenvolvidas pelas diferentes instâncias de governo, seja em termos de responsabilidades compartilhadas na oferta de ensino, ou de outras ações que desenvolvem em suas áreas específicas de atuação (VIEIRA, 2007, p. 63).

No que se refere à gestão escolar, a entendemos como a gestão de: “Tarefas específicas da escola, a gestão de seu pessoal, assim como de seus recursos materiais e financeiros. Noutras palavras, cabe a ela gerir seu patrimônio imaterial e

material”³ (VIEIRA, 2007, p. 62). Nesse sentido, entendemos que ao gestor cabe organizar o trabalho escolar incorporando as demandas visando alcançar e superar índices estabelecidos pela política de avaliação, visto que esta política avaliativa é utilizada a fim de diagnosticar a nível federal, a qualidade da educação brasileira.

Considerando as contradições existentes na sociedade capitalista, de exploração da força de trabalho e do discurso hegemônico de que a educação é o caminho contra as desigualdades sociais, procuramos selecionar as fontes bibliográficas que tratam da temática investigada, considerando que:

A pesquisa científica constrói-se, também, sobre o legado das anteriores e na interlocução com elas. Ignorar a produção acumulada social e historicamente significaria negligenciar o conhecimento científico anterior, empobrecendo o trabalho intelectual, além de frear um avanço para a área de pesquisa (EVANGELISTA; SHIROMA, 2019, p. 3).

Nessa perspectiva, ao nos colocarmos diante da pesquisa como sujeito histórico, que se humaniza e se constitui a partir das relações sociais, tratamos nosso objeto, a Gestão Educacional e a Avaliação em larga escala, como uma construção histórica que corrobora com a manutenção da sociedade de classes, porquanto,

As relações sociais capitalistas que imperam na sociedade das mercadorias, a liberdade traveste-se de liberdade de consumo, e o conceito de classe social é destituído de seu potencial explicativo quando utilizado para estratificar grupos de indivíduos segundo a capacidade de consumo. Evidentemente essa mediação operada pelas relações sociais de produção se desdobra em formas econômicas, políticas, culturais, que atravessam nossa consciência e produzem modos de ver o mundo, perspectivas, concepções teóricas. O maior ou menor grau de compreensão dessas determinações histórico-sociais conforma não apenas nossa maneira de explicar nossa existência, como a nossa maneira de lidar com nossos temas de estudo (EVANGELISTA; SHIROMA, 2019, p. 6).

As inquietações que provocaram a problemática da pesquisa desenvolvida nessa dissertação, originou-se partir da trajetória acadêmica, no curso de Pedagogia da Unioeste – *Campus* de Cascavel. No primeiro ano de graduação, em 2014, ao cursar a disciplina nominada de Teoria de Organização e Gestão Escolar (TOGE), que discute as teorias da administração que trazem implicações para a organização

³ Em relação a patrimônio material e imaterial, Viera (2007) distingue que” O primeiro refere-se às pessoas, às ideias e à cultura produzida em seu interior; o segundo diz respeito a prédios e instalações, equipamentos, laboratórios, livros, enfim, tudo aquilo que se traduz na parte física de uma instituição escolar” (VIEIRA, 2007, p. 62).

administrativa⁴ e pedagógica da escola⁵. Neste mesmo ano, passei a integrar o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID)⁶, o qual tem como objetivos anunciados, incentivar e valorizar a docência. A partir daí, a relação com o atual objeto de pesquisa se intensificou, pois em 2015, ano que entrei para o PIBID, foi também ano de aplicação da Prova Brasil e da Prova ANA. Naquele momento, a partir da experiência docente por meio do PIBID, observamos a aplicação de simulados, projetos de incentivo à leitura e de reforço escolar. Algumas situações nos chamaram a atenção, pois notamos uma grande mobilização em todos os departamentos da escola no sentido de trabalhar com as demandas dessas avaliações.

No ano de 2017, durante o percurso da pesquisa e da escrita do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), nos encontrávamos novamente em ano de aplicação das avaliações, e devido à condição de integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social (GEPPEs) e acadêmica pibidiana, acompanhamos atividades propostas pela escola (campo do PIBID e de pesquisa), atividades estas que mobilizaram o trabalho do gestor escolar, professores e coordenadores pedagógicos no sentido de melhorar o desempenho dos alunos e atender as demandas das avaliações externas.

Em decorrência do estudo realizado no TCC⁷, desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, nos questionávamos, em que medida as avaliações em larga escala influenciavam nas características e nos encaminhamentos da Gestão Escolar. Ao final da referida pesquisa, considerando os conteúdos analisados nas entrevistas, nos documentos e nas bibliografias estudadas, foi possível identificar tendências de que a equipe pedagógica das escolas tem

⁴ Referente a organização administrativa, consideramos que: “Trata-se do momento em que a Gestão Escolar é vista como uma função de caráter mais técnico, dentro dos preceitos da escola da administração, tendo como funções a coordenação, o controle, a organização, a direção e a avaliação das ações da escola” (DUARTE; OLIVEIRA, 2016, p. 03).

⁵ Entendemos a organização pedagógica da escola como: “[...] à forma como as atividades estão discriminadas, como os tempos estão divididos, os ritmos determinados, a distribuição das tarefas e competências, as relações de hierarquia que refletem relações de poder, entre outras características inerentes à forma como o trabalho é organizado” (OLIVEIRA, 2010, p. 01).

⁶ Este programa tem como objetivo o incentivo e a valorização à docência. Programa de Institucional de Bolsas de Iniciação a Docência - PIBID.

⁷ Trabalho intitulado “Avaliação em larga escala e seus desdobramentos na Gestão Escolar: análise no contexto de algumas escolas da rede Municipal de Cascavel/PR” (2017). Apresentado no Curso de Pedagogia UNIOESTE/Campus de Cascavel.

assumido responsabilidades que modificam a organização do seu trabalho, mediante os resultados dessas avaliações. Dentre os principais motivos estão o desempenho do aluno para atender as metas do IDEB, a fim de atingir uma melhor classificação da escola nas avaliações realizadas para medir a qualidade do ensino.

Os resultados obtidos na pesquisa nos possibilitaram chegar à conclusão de que as ações e os esforços centralizados, visando melhorar o desempenho dos alunos, são demandas com a finalidade de atender as orientações do novo modelo de gestão do sistema educacional, cabendo aos gestores alinhar o trabalho pedagógico, a fim de alcançar e/ou superar os índices determinados pelos órgãos executivos municipais, estaduais e federais.

Com o ingresso no curso de mestrado oferecido pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, e da participação no grupo de estudos GEPPEs, delimitamos como nosso interesse de pesquisa, investigar a Gestão Educacional e sua relação com a política de Avaliação externa em larga escala, a fim de identificar inicialmente nos documentos que tratam da Gestão Educacional e da avaliação, as categorias “qualidade” e “controle social”.

Diante desse contexto, em que os índices obtidos por meio da aplicação das avaliações em larga escala têm exercido o papel de subsidiar a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a Educação Básica, interessa a nós responder em que medida a avaliação, como ferramenta da gestão, materializa os pressupostos da administração gerencial iniciada em 1995 e, deste modo, como traduz a perspectiva de qualidade e controle social que caracterizam o Estado avaliador/regulador?

No desenvolvimento do trabalho em torno das políticas educacionais consideramos que das

Contradições do sistema do capital derivam as demandas e as ações concretas para a formulação das políticas para a educação e que os interesses das classes fundamentais, em determinada correlação de forças, se expressam no processo de produção de políticas educacionais (EVANGELISTA; SHIROMA, 2015, p.1).

Diante desse contexto, realizamos essa pesquisa, prezando pela abordagem qualitativa, tendo como fontes primárias documentos oficiais: Relatórios de Gestão Fundos Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) dos anos 2014 a 2018; Relatórios de Pesquisa do INEP: Avaliação e Gestão Educacional em municípios

brasileiros: mapeamento e caracterização das iniciativas em curso relatório final - Resultados do Survey 2018; Relações entre Avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros: estudo em dez municípios da federação relatório final de pesquisa; Relatório do Banco Mundial Anual 2017, “Erradicar a Pobreza Extrema, Promover a Prosperidade Compartilhada”; Em relação às fontes secundárias, nos pautamos em referências e bibliografias de estudiosos que pesquisam a temática.

Ao selecionarmos as fontes primárias/documentos oficiais, utilizados nesta pesquisa, tomamos como questão norteadora a discussão empreendida por Evangelista e Shiroma (2015, p. 15), que consideram que, ao se trabalhar com textos políticos, é preciso ter clareza de que esses documentos “não expõem as verdadeiras intenções dos autores e nem a realidade” que se propõe a apresentar. Para as autoras “o que a fonte silencia pode ser mais importante do que o que proclama, razão, pelo qual nosso esforço é o de aprender o que está dito, mas também o que não está e as vozes que pretendem calar” (EVANGELISTA; SHIROMA, 2015, p. 15).

Ao sistematizar a referida pesquisa, organizamos a dissertação em dois capítulos. O primeiro capítulo está organizado em duas seções nas quais abordamos a reforma do Estado, da Gestão Educacional e da Educação Básica com base nas políticas neoliberais, nos pautando nos seguintes documentos: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado / MARE (1995), Relatório anual do Banco Mundial (2017) e Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise Ex Ante (2018d). Em relação as fontes secundárias buscamos respaldo em: Anderson (1995), Bresser Pereira (1995), Carcanholo (2000), Carvalho (2005; 2012; 2017), Evangelista e Shiroma (2015), Faleiros (1987), Figueiredo (2015), Fernando Henrique Cardoso (2006), Fiori (1997; 2001), Flach (2012), Groppo e Martins (2008), Harvey (2011), Hypolito (2010), Ianni (1998), Moreira (2015), Peroni (2000; 2003), Petras (1997), Sandri (2016), e Zanardini (2008).

O segundo capítulo está organizado em duas partes. Na primeira parte, sistematizamos a análise da política de Avaliação em larga escala no contexto da administração pública gerencial e da Nova Gestão Pública, discutindo também o sentido polissêmico da categoria qualidade, explorando o conceito de qualidade gerencial e qualidade social. Para tal, nos pautamos em Afonso (2000), Zanardini (2008), Sousa (1997; 2003). Na segunda parte do capítulo, nos pautamos na análise de documentos do INEP e do FNDE.

Para a seleção de documentos priorizamos o recorte temporal que contempla os anos de 2014 a 2019. Tal recorte se justifica pelo desdobramento e alinhamento desta pesquisa, com o projeto de pesquisa que vem sendo desenvolvido pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social intitulado Plano Nacional de Educação PNE- 2014 - 2024: avanços e desafios para a educação brasileira (fase I – 2014 - 2019 e fase II – 2020 - 2024). Subsidiados por esses documentos, procuramos mostrar como a Avaliação como ferramenta da Gestão incorpora os pressupostos da Administração Gerencial iniciada em 1995 e, deste modo, materializa a perspectiva de qualidade e controle social que caracterizam o Estado avaliador/regulador.

Nas considerações finais, buscamos retomar o percurso das análises desenvolvidas no trabalho, resgatando as questões definidas *a priori*, considerando que, nosso objetivo consistia identificar nos documentos, a materialização da Avaliação externa em larga escala como ferramenta de implementação da Gestão Educacional, e, dentro dos limites desse trabalho, contribuir qualitativamente com as discussões a respeito da Avaliação em larga escala, Concluimos que os resultados obtidos por meio dessas avaliações têm sido utilizados como aporte para a política de incentivo salarial, como certificação de alunos e escolas, e também para a alocação de recursos.

2. REFORMAS DO ESTADO, DA GESTÃO EDUCACIONAL E DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA NEOLIBERAL

Neste capítulo, temos como objetivo compreender a reforma da Gestão Educacional e as reformulações traçadas para a Educação Básica, engendradas sob o advento do neoliberalismo e da Reforma do Estado brasileiro. Para esse fim, organizamos este capítulo em duas seções, sendo que: na primeira seção trataremos do neoliberalismo e da reforma do Estado no Brasil. Na segunda seção, apresentaremos algumas considerações sobre a reforma da Gestão Educacional a partir da reforma da Educação Básica e dos princípios do chamado Estado Avaliador e regulador (AFONSO, 2000), que pressupõe atingir com eficiência a qualidade de ensino por meio de mudanças expressivas nas políticas sociais e, por consequência, nas políticas educacionais e no papel da Gestão Educacional.

2.1 NEOLIBERALISMO E A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

As políticas neoliberais são entendidas neste trabalho, como uma nova versão do liberalismo produzido no século XVIII. Portanto, consideramos necessário rememorar algumas das premissas do liberalismo que dão sustentação ao capital e que são retomadas pelo neoliberalismo no sentido de se contrapor ao Estado intervencionista e de Bem-Estar Social⁸. De acordo com Fiori (1997),

[...] este novo neoliberalismo aparece como uma vitória ideológica que abre portas e legitima uma espécie de selvagem vingança do capital

⁸ Em relação à política do Estado Bem-Estar Social, Henick (2017, p. 24) destaca que, “[...] é preciso compreender que essas políticas não estão voltadas pura e simplesmente para os cidadãos trabalhadores e carentes por preocupação do Estado, mas sim, porque as políticas públicas contribuem para manter a ordem da forma de produção e de reprodução capitalista, resultando em lucros para o capitalismo, pois essas políticas permitem aos trabalhadores e aqueles que perderam seus empregos no período da crise, comprar e consumir as mercadorias produzidas pelo modo de produção vigente. Tais políticas, por outro lado, também foram resultados da luta dos trabalhadores, muitas vezes, comandadas pelo movimento sindical.” Vieira (2001, p. 20), considera que o “Estado de bem-estar social, a rede de proteção social, inexistiram ou inexistem no Brasil e na América do Sul”, havendo somente políticas focalizadas que propõe atender aos direitos sociais, visto que a “política social no Brasil é setORIZADA, fragmentada, emergencial, nada semelhante ao que Lorde Keynes pensou e conseguiu implantar no *New Deal* norte-americano”.

contra a política e contra os trabalhadores. Isto acontece porque essa vitória neoliberal se dá logo após uma época em que as políticas públicas e a luta dos trabalhadores conseguiram em conjunto construir uma das obras institucionais que eu reputaria das mais complexas e impressionantes que a humanidade conseguiu montar, e que foi chamado *Welfare State* (Fiori, 1997, p. 205).

Os princípios do liberalismo no século XVIII tinham como finalidade o enfrentamento aos princípios da sociedade feudal, surgindo assim, como uma fundamentação teórica que se defrontava com as restrições ao comércio e a produção. Petras (1997, p. 15) destaca que o liberalismo, nesta época, “buscava minar as bases dos regimes ‘patrimonialistas’ e permitia a livre troca do trabalho por salários; a conversão da riqueza em capital; a transformação da simples produção em acumulação de capital”. Considerando o êxito em minar as restrições existentes sobre a circulação de mercadorias, trabalho e capital, o autor destaca que o liberalismo, naquele contexto, se consumou revolucionário em suas ações.

Sob esta abordagem, a igualdade de direitos, o sucesso ou fracasso do sujeito estão ligados somente às suas ações individuais, uma vez que as desigualdades sociais são consideradas naturais, visto que sob os princípios liberais cada indivíduo é livre para acumular riquezas e livre para desenvolver suas potencialidades individuais. Nesse sentido, Zanardini (2008, p. 84) destaca que:

Segundo os princípios liberais, o Estado é protetor dos direitos do homem que, por seu esforço, por sua capacidade e racionalidade conseguia acumular bens e propriedades. Há o repúdio da doutrina liberal a qualquer privilégio decorrente de nascimento, permitindo assim que qualquer indivíduo, por meio de suas aptidões, adquirisse propriedade e riqueza (ZANARDINI, 2008, p. 84).

Alinhado a esse pensamento, fica expressa a responsabilização e a culpabilização dos indivíduos mediante a sua condição social. Isto é um tanto paradoxo, considerando que desde o nascimento a classe trabalhadora tem seus direitos sociais atrelados ao desenvolvimento econômico. É basilar lembrar que:

Durante os dois primeiros séculos da colonização brasileira, os jesuítas haviam sido os únicos educadores do país. Preocupados com a difusão da fé e com a educação de uma elite religiosa, criaram no Brasil Colônia um sistema educacional que, em última instância, fornecia aos elementos das classes dominantes uma educação clássica e humanista como era o ideal europeu da época (XAVIER, 1980, p.21).

O acesso à educação da classe trabalhadora, em grande medida se pauta nos interesses e necessidade do mercado, por isso o que se delineia historicamente é uma educação dual, em que uma direciona formar um bom empregado, “adequado” ao trabalho braçal, enquanto a elite se cerca de conhecimentos, visando à manutenção e a perpetuação do *status* social.

Para o liberalismo o indivíduo é capaz de adquirir propriedade e riqueza por meio de sua própria capacidade e racionalidade. Neste sentido inferimos que,

O pensamento liberal é expressão da sociedade capitalista e a durabilidade de seus princípios fundamentais (individualismo, liberdade, propriedade privada, igualdade, participação, democracia) até a atualidade deve-se à longevidade do próprio capitalismo (CARVALHO, 2005, p. 20).

Ainda sobre a relação entre liberalismo e neoliberalismo, o primeiro se distingue do segundo em relação ao papel do Estado, visto que o liberalismo preza pelos direitos à propriedade, tendo o Estado como árbitro imparcial na resolução de conflitos; o neoliberalismo defende a liberdade econômica com a mínima participação do Estado nos assuntos econômicos.

Para Petras (1997, p. 16), “o liberalismo e suas doutrinas de livre comércio combateram as restrições pré-capitalistas. O neoliberalismo luta contra o capitalismo sujeito às influências do sindicalismo combatente (presente no período de efetivação do Estado de Bem-estar Social)”, realizando a defesa de um Estado que intervém minimamente na economia, assim como na minimização dos recursos destinados às políticas sociais e na intensificação do controle estatal sobre elas.

Para Petras (1997, p. 16) “o neoliberalismo é, ao mesmo tempo, semelhante e diferente do liberalismo”. O autor destaca que a semelhança se apresenta quando os dois realizam a defesa da ideia de que “o mercado, e não o Estado deveria ser o único alocador de salários e capital”, além da defesa da desregulamentação total, “a derrubada das barreiras comerciais, a livre circulação de bens, de trabalho e capital” (Petras, 1997, p. 16).

A distinção mais perceptível entre o liberalismo clássico e o neoliberalismo está no contexto histórico, visto que o liberalismo

Possuía um caráter mais progressista, pois bradava contra uma aristocracia, em geral despótica, desenvolvendo-se na luta contra os privilégios da nobreza e os direitos divinos. Tratava-se da ascensão

de uma nova classe social, a burguesia, que procurava sua inserção no espaço político-ideológico da época (CARCANHOLO, 2000, p.117).

Na formulação do neoliberalismo, Carcanholo (2000) destaca a compilação de quatro premissas básicas que orientam o resgate da tradição liberal:

Em primeiro lugar, essa tradição assume que os agentes individuais tomam decisões em função, unicamente, dos seus próprios interesses e que as ações decorrentes são frutos de decisões racionais. A segunda premissa garante que todas as interações econômicas, políticas e/ou sociais entre os indivíduos só podem ser explicadas pelas atitudes individuais e, portanto, pelo interesse próprio que as embasa [...] A terceira assegura que as ações individuais egoístas levam ao bem-estar geral, já que elas fazem parte de uma ordem natural harmônica. Esta última, e é isso o que define a quarta premissa, é obtida pelo funcionamento do mercado, que conseguiria direcionar os interesses privados rumo a um ótimo social, garantindo a ordem natural. Por último, e até em decorrência das outras premissas, torna-se indesejável qualquer intervenção nesse mercado, já que ela estaria impedindo o livre e natural funcionamento da sociedade, que leva, por premissa, à ordem harmônica. Daí a defesa do Estado mínimo não-interventor, que assumisse apenas as funções de guardar pela liberdade de ação individual e pelo bom funcionamento do estado natural da sociedade (CARCANHOLO, 2000, p. 116).

O resgate da tradição liberal se expressa, por exemplo, pela busca da “nova racionalidade” apresentada na reforma do Estado brasileiro, com a administração pública gerencial, conforme trabalharemos no segundo capítulo.

Dentre as premissas destacadas por Carcanholo (2000), o individualismo se destaca como um dos principais conceitos que sustenta o liberalismo que, ao gerar “a exacerbação do individualismo, cria a necessidade de um governo que atue no sentido de preservar e executar a lei natural, ou seja, a defesa dos interesses individuais naturais” (ZANARDINI, 2008, p. 84).

De um modo geral, compreendemos que os países que implementaram o modelo neoliberal,

[..] buscaram opor uma suposta eficiência e produtividade da iniciativa privada, à ineficiência e ao desperdício dos serviços públicos e redefiniram a cidadania em termos comerciais, transformando o cidadão em consumidor. Esses são alguns dos elementos centrais do projeto neoliberal global, que interferem radicalmente na política interna do Brasil (SOLIGO, 2013, p.110).

Os neoliberais criticam a falta de eficiência do modelo de Estado de bem-estar social que vigorou pós crise de 1929 tendo em vista superar a crise do capital⁹ inerente ao período. De acordo com Reis (2015),

O Estado, reformado de acordo com a concepção keynesiana, teve um papel fundamental para a retomada do crescimento econômico, observado no pós-guerra. Ele procurava regular os mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços, para garantir as condições essenciais à reprodução do capital (REIS, 2015, p.73).

Levando em consideração a retomada do crescimento econômico e as condições essenciais de reprodução do capital,

As políticas eram direcionadas para o investimento público, principalmente para os setores vinculados ao crescimento da produção e o consumo de massa, que tinham também o objetivo de garantir o pleno emprego. O salário social era complementado pelos governos através da seguridade social, assistência médica, educação, habitação. O Estado acabava exercendo também o papel de regular direta ou indiretamente os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção (PERONI, 2000, p. 2).

Essa forma de atuação do Estado iniciada nos pós Segunda Guerra Mundial perdurou, nos países do capitalismo central, até o início dos anos de 1970, momento em que se configura mais uma crise do capital, e na qual o sistema de crédito/financeirização tornou-se o recurso que viabilizava a reprodução do Capital, por meio de:

Promoções de ações e manipulações de mercado; esquemas Ponzi e fraude corporativa; parcialização de ativos por fusões e aquisições; promoção de níveis de facilitação do endividamento que reduz populações inteiras, mesmo nos países capitalistas avançados, a escravidão pela dívida; expropriação dos ativos (o assalto dos fundos de pensão e sua dizimação pelos colapsos das ações e corporações) (HARVEY, 2011, p.198).

Para Harvey (2011), todas essas características são fundamentais para explicar o capitalismo contemporâneo, visto que o excedente de capital encontrou condições favoráveis para a acumulação. Nessa direção, Harvey (2011) aponta que por esse motivo, as crises do capital podem ser,

⁹ Carvalho (2017) ao apresentar reflexões sobre a redefinição do papel do Estado e de sua lógica administrativa, destaca que “Nas últimas três décadas, o capitalismo mundial enfrentou um novo período de crise, identificada, sobretudo, com o esgotamento do modelo de acumulação taylorista/fordista, da administração keynesiana e do Estado de bem-estar social (CARVALHO, 2017, p. 527).

[...] orquestradas, geridas e controladas para racionalizar o sistema irracional que é o capitalismo. É isso que programas de austeridade administrados pelo Estado, fazendo uso dos mecanismos fundamentais das taxas de juro e do sistema de crédito, muitas vezes fazem. Crises limitadas podem ser impostas pela força externa sobre um setor ou um território [...] O resultado é a criação periódica de um estoque de desvalorização e, em muitos casos, ativos subvalorizados em alguma parte do mundo, que podem ser utilizados para fins lucrativos por aqueles que têm excedentes de capital e a quem faltam oportunidades em outros lugares (HARVEY, 2011, p. 199).

A crise estrutural do capital se apresenta de forma universal, manifestando-se em cada localidade com características e particularidades próprias. Nos anos de 1970, articuladores das ideias neoliberais defendiam que a solução para a crise¹⁰ era a manutenção de um Estado economicamente forte.

Nesse contexto, para que a crise fosse solucionada, os liberais consideravam que a estabilidade orçamentária e as reformas fiscais eram um meio de incentivar o fortalecimento da economia, apresentando um discurso de que seria necessário que o Estado maximizasse o controle e minimizasse o fomento destinado à manutenção dos direitos sociais. Faleiros (1987, p. 42) afirma que “O Estado intervém no mercado pelo apoio que dá às empresas ou indivíduos para produzir ou ascender aos bens e aos serviços existentes no mercado”. Para justificar tal intervenção,

O Estado é apresentado como um árbitro neutro, acima das classes e dos grupos sociais. Por intermédio do Estado-árbitro vão ser favorecidos os mais desfavorecidos no mercado, em razão de insuficiências pessoais ou individuais, de rendimento, de organização e de Estatuto. Em princípio o Estado deve restabelecer o equilíbrio social e econômico do mercado para que todos possam retirar daí certas vantagens (FALEIROS, 1987, p. 42).

O autor ainda indica que para os liberais “a ação espontânea do mercado deveria ocasionar um equilíbrio entre todos os indivíduos”, no entanto, o contexto que se apresenta é a manutenção e o aumento das desigualdades sociais.

Ainda nos anos de 1970, as ideias neoliberais foram adotadas por países da América Latina, dentre esses países destacamos: Argentina, México, Peru, e o Chile.

¹⁰ Ao distinguir as crises cíclicas do capital, Carvalho (2017), destaca que no documento do PDRE, “a crise do Estado é definida em três dimensões: “(1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) como esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição das importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) como superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática” (BRASIL, 1995, p. 15 apud CARVALHO, 2017, p. 538).

Um dos principais destaques foi o Chile no contexto da ditadura de Pinochet, sendo que

[...] Aquele regime tem a honra de ter sido o verdadeiro pioneiro do ciclo neoliberal da história contemporânea. O Chile de Pinochet começou seus programas de maneira dura: desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos. Tudo isso foi começado no Chile, quase um decênio antes de Teatcher, na Inglaterra. No Chile, naturalmente, a inspiração teórica da experiência pinochetista era mais norte-americana do que austríaca. Friedman, e não Hayek, como era de se esperar nas Américas (ANDERSON, 1995, p. 19).

As orientações neoliberais, para conter as altas taxas de inflação, segundo Anderson (1995), elaboraram meios de alcançar a “reanimação do capitalismo”, obtendo, com isso, lucros pela deflação e pela minimização do poder sindicalista, assim como o aumento do desemprego e a medida de controle salarial, considerando que o capitalismo não se reproduz pelo suprimento das necessidades básicas e sim pela destruição, consumo e pelo capital financeiro.

Na Inglaterra, ao final da década de 1970, as políticas neoliberais passaram a ganhar terreno, com a eleição do governo Thatcher e, posteriormente, nos Estados Unidos, em 1980, quando Reagan conseguiu chegar à presidência. Assim, gradativamente foram sendo colocadas em prática as políticas neoliberais.

O governo Thatcher, ao seguir as orientações neoliberais:

Contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais [...] se lançaram num amplo programa de privatizações, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água (ANDERSON, 1995, p. 12).

Segundo Anderson (1995), o modelo de reforma pautado na ideologia neoliberal estabelecido pelo governo inglês, pode ser considerado o mais puro, sistemático e ambicioso conjunto de medidas propostas entre os países em que o capitalismo já se encontrava evoluído.

Para a ideologia neoliberal¹¹, o Estado é o gerador da crise, então seria necessário reformá-lo e torná-lo eficiente aos moldes do mercado. Em relação ao engendramento das orientações neoliberais, a crise econômica que se manifestou a partir de 1973¹², foi o impulso necessário para as ideias neoliberais ganharem espaço, visto que para conseguir contorná-la, foi preciso, segundo a lógica neoliberal, “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e na intervenção econômica”, com isso, contribuindo para a precarização dos serviços sociais e o desmantelamento das políticas sociais (ANDERSON, 1995, p. 11).

Para a classe trabalhadora, a conquista e a garantia dos direitos conquistados, é resultado de intensas manifestações, pois em relação às políticas sociais, partimos do entendimento que,

As políticas de saúde, educação, habitação, trabalho, assistência, previdência, recreação e nutrição são objeto de luta entre diferentes forças sociais, em cada conjuntura, não constituindo, pois, o resultado mecânico da acumulação nem a manifestação exclusiva do poder das classes dominantes ou do Estado (FALEIROS, 1991, p. 81).

Faleiros (1991, p. 11) também destaca que essas políticas não são um presente ou dádivas, ao contrário, elas são conquistas resultantes das lutas sociais. E mesmo mediante lutas e atos de resistência, “O neoliberalismo e a globalização atuam [...] para além da regulação do mercado, para além do âmbito da regulação da economia, regulando também ideias e pessoas” (ZANARDINI, 2006, p. 40).

¹¹ Entendemos que ideologia “[...] é mais do que um sistema de ideias, ela também está relacionada com a capacidade de inspirar atitudes concretas e proporcionar orientação para a ação” (BOTTOMORE, 2001, p. 186). Para Chauí (2008), a definição do termo ideologia é caracterizada pelo ocultamento da realidade social ao passo que por seu intermédio a classe dominante legitima as condições de exploração e de dominação social, posto que: Em sociedade dividida em classes (e também em castas), nas quais uma das classes explora e domina as outras, essas explicações ou essas ideias e representações serão produzidas e difundidas pela classe dominante para legitimar e assegurar seu poder econômico, social e político. Por esse motivo, essas ideias ou representações tenderão a esconder dos homens o modo real como suas relações sociais foram produzidas e a origem das formas sociais de exploração econômica e de dominação política (CHAUÍ, 2008, p. 24).

¹² Crise econômica, designada como crise do petróleo, contribuindo assim, para “A gradual retirada de apoio ao Estado do bem-estar social e o ataque ao salário real e ao poder sindical organizado, que começaram como necessidade econômica da crise de 1973-1975, foram simplesmente transformados pelos neoconservadores numa virtude governamental. Disseminou-se a imagem de governos fortes administrando fortes doses de remédios não-palatáveis para restaurar a saúde de economias moribundas” (HARVEY, 2007, p. 158 apud MEDEIROS, 2009, p. 462).

Na perspectiva de Anderson (1995), “qualquer balanço do neoliberalismo só pode ser provisório”, pois,

Economicamente o neoliberalismo fracassou, não conseguiu nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar - se a suas normas (ANDERSON, 1995, p. 23).

O neoliberalismo como nova fase do capitalismo, determina hegemonicamente políticas de regulação que norteiam a economia, a política e conseqüentemente reforça as desigualdades da sociedade divididas por classes. Tais desigualdades são acentuadas nas crises sistêmicas do capitalismo, como a crise que proporcionou a ascensão do neoliberalismo a partir de 1970 e, recentemente, em 2008, a denominada “crise imobiliária”¹³ que ocorreu nos Estados Unidos.

Em relação ao receituário neoliberal empregado como meio de superar a crise capitalista, Batista (1994) destaca a reunião realizada em novembro de 1989, em Washington, Estados Unidos, denominada de “Consenso de Washington”, em que representantes do governo norte-americano juntamente com o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), realizaram uma avaliação das reformas econômicas engendradas sob orientações neoliberais, nos países da América Latina. Essa avaliação foi marcada pelo consenso de que as reformas iniciadas ou realizadas, alcançaram primazia em sua implementação na América Latina. Resultante dessas discussões determinou-se uma série de recomendações que tinham a finalidade de retomar o crescimento econômico do continente, por meio de medidas de redução da participação do Estado na economia, tendo o mercado como principal regulador, dentre as quais destacam-se:

¹³ Segundo Harvey (2011), essa crise foi mais perceptível nas áreas de baixa renda, onde as taxas de desemprego aumentaram consideravelmente. A preocupação com a situação só foi sentida em 2007, quando a onda de despejos atingiu a classe média, somando seis milhões de pessoas que perderam suas casas ou corriam o risco de ficar desabrigadas. A partir do agravamento da crise imobiliária, as autoridades começaram a se preocupar com a situação, pois o endividamento acabava por superar o próprio valor do imóvel, do sujeito devedor. Na análise de Harvey (2011, p. 18), “as crises financeiras servem para racionalizar as irracionalidades do capitalismo. Geralmente levam a reconfigurações, novos modelos de desenvolvimento, novos campos de investimento e novas formas de poder de classe”.

Disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatizações, desregulamentação e propriedade intelectual (MALAGUTI; CARCANHOLO, 2000, p. 25).

Para Batista (1994, p. 13), embora se reconheça “no Consenso de Washington a democracia e a economia de mercado como objetivos que se complementam e se reforçam, nele mal se esconde a clara preferência do segundo sobre o primeiro”. propostas colocadas pelo BM e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). No Consenso de Washington propunha-se uma reforma política e econômica com base na disciplina fiscal, a reforma fiscal, a taxa de câmbio, a liberalização de financiamento, a liberalização de comércio, o investimento externo direto, a privatização, o direito à propriedade e à desregulamentação (WILLIAMSON, 1992, p.44-45).

Tendo em vista a aplicabilidade do receituário neoliberal, visando adequar-se às exigências da economia mundial e reduzir o papel do Estado na economia, no Brasil, a proposição da política da terceira via¹⁴ foi abertamente apropriada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, ocasião na qual foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). De acordo com Carvalho (2017), o que se delinea nos governos a seguir é um aprofundamento da política neoliberal.

Ao despontarem as acusações de corrupção contra Fernando Collor de Mello, causando a sua destituição da presidência da República, por meio do *impeachment*, conferiu-se, na sequência, o posto de presidente do Brasil, para Itamar Franco. Fernando Henrique Cardoso (FHC), até então Senador, foi convidado a ocupar o cargo de ministro da fazenda, onde colocou em prática o plano real como estratégia para estabilizar a economia e a inflação. De acordo com Deitos (2012), os liberais consideravam o plano real como uma ação,

[...] fundamental à nação e a melhoria de alguns dos seus maiores problemas, como o crescimento, o emprego, a distribuição de renda e

¹⁴ Conforme destaca Carvalho (2017), “Na busca pelo fortalecimento do Estado, a terceira via defende a reinvenção ou a reforma do Estado e do governo e tenta se diferenciar tanto da teoria de esquerda, representada pela socialdemocracia clássica, quanto da de direita, representada pelo neoliberalismo, por considerá-las inadequadas e insuficientes para enfrentar os problemas do mundo contemporâneo (GIDDENS, 2005 apud CARVALHO, 2017, p. 529).

da riqueza, bem como a realização de autonomia em relação ao aparelho de Estado de instituições e a criação de agências reguladoras como um passo determinante ao *paraíso* orientado pela crença no mercado (DEITOS, 2012, p. 218).

Considerando a efetividade das políticas neoliberais no Brasil, no governo de FHC (de 1995 a 2003), com a criação do MARE e a elaboração do PDRAE, objetivava-se criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais (BRASIL, 1995). O governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciou 1995, com ações de redução de investimentos públicos e privatização de estatais. Reis (2015) destaca que:

A 'reforma' do Estado, advogada pelo governo Fernando Henrique, tinha como objetivo de fundo cumprir a agenda imposta pelos organismos internacionais aos chamados países em desenvolvimento, para fazer frente à crise econômica, ao endividamento público e inserir tais países no reordenamento global do capitalismo financeirizado (REIS, 2015, p. 95).

Dentre as ações do governo FHC, a reforma do Estado constitui-se como uma das principais ações, instituindo ao Estado, o papel de regular e avaliar as políticas públicas direcionadas aos setores sociais, como as políticas para a Educação Básica.

Conforme Groppo e Martins (2008, p. 221), para os reformadores estatais "a Terceira Via atual parece uma suposta alternativa e ao mesmo tempo uma combinação de elementos do Neoliberalismo e da Social-Democracia". Sobre o entendimento de Groppo e Martins (2008),

A Terceira Via vem sendo o principal discurso político-ideológico a referendar a práxis hegemônica das elites dominantes e dirigentes do capitalismo global. Trata-se de um renovado discurso que flexibiliza alguns dos dogmas do neoliberalismo predominante até então, o que nos permite chamá-lo de "neoliberalismo de Terceira Via" (GROPPO; MARTINS, 2008, p. 216).

Segundo Chauí (1999, p. 10 apud CARVALHO, 2005, p. 66), a Terceira Via,

[...] possui como princípios: a) Política: trata-se de "modernizar o centro", com a aceitação da idéia de justiça social e a rejeição da "política de classes" e da igualdade econômica, procurando apoio em todas as classes sociais e assegurando que o governo seja uma das condições para a expansão e o desenvolvimento da liberdade individual; b) Economia: trata-se de criar uma "economia mista" que equilibre regulação e desregulação [...] Cabe ao Estado preservar a competição, quando ameaçada pelo monopólio, mas preservar o monopólio, quando ameaçado pela competição; criar bases institucionais para os mercados, uma vez que estes dependem de

grande acumulação de capital que não pode ser feita diretamente pelo mercado [...] saber enfrentar as catástrofes engendradas pelo mercado, estimulando a criação de "empresas responsáveis"; c) Governo: com o fim da Guerra Fria [...] O principal problema para o Estado democrático é o de sua legitimidade, e esta só será reconquistada com uma reforma administrativa que torne o Estado um administrador tão competente como uma grande empresa. Por outro lado, do ponto de vista da democracia, o principal problema é o de não ser suficientemente democrática. O novo Estado democrático precisa democratizar-se e o fará operando por delegação de poder, referendos, plebiscitos, democracia direta nas localidades, transparência nos negócios públicos, em suma, por aumento da participação política com a estratégia de renovação e de incentivo à formação de comunidades solidárias; d) Nação [...] não tem mais sentido num mundo globalizado, mas isso não significa que ela não tenha sentido nenhum. Trata-se, pois, de reinventar a nação num mundo cosmopolita como "força estabilizadora e freio à fragmentação" e como "condição do possível desaparecimento das guerras de grandes proporções entre os Estados"; e) Bem-Estar Social: trata-se de corrigir os excessos e efeitos perversos do Estado-Providência (burocracia, comodismo, passividade, safadeza) e reformar o Estado de Bem-Estar, tendo como agentes os indivíduos e outros órgãos, que não o Estado, criadores de riqueza. A reforma reorientará o investimento social do Estado, estabelecendo um equilíbrio entre risco, seguridade e responsabilidade (individual e coletiva) e tendo como pilar o seguinte princípio: "Investir em capital humano e não pagar diretamente os benefícios".

No processo de reformulação do neoliberalismo, tendo em vista atender as demandas do capital e da globalização,

O estado de bem-estar social, período em que o Estado ampliou e manteve determinados direitos aos trabalhadores, e sua substituição pelo neoliberalismo, que apresenta o chamado — estado mínimo, reduzindo direitos e investimentos em políticas sociais públicas, e a proposição da terceira via que nada mais é do que a continuidade do estado Neoliberal (COSSETIN, 2017, p. 45).

Sob a perspectiva da terceira via, Bresser Pereira (1997, apud CARVALHO, 2017, p. 529), destaca que, "a crise do Estado é de ingovernabilidade e, portanto, para assegurar maior governabilidade e maior governança, sua reconstrução ou reforma seria fundamental para a obtenção de apoio político e para efetivar as decisões do governo".

Na busca pelo fortalecimento do Estado, a terceira via defende a reinvenção ou a reforma do Estado e do governo e tenta se diferenciar tanto da teoria de esquerda, representada pela socialdemocracia clássica, quanto da de direita, representada pelo neoliberalismo, por considerá-las inadequadas e insuficientes para enfrentar os problemas

do mundo contemporâneo (GIDDENS, 2005, apud, CARVALHO, 2017, p. 529).

Conforme o Plano Diretor, a reforma do Estado abarcou o ajuste fiscal com o intuito de devolver a este a capacidade de definir e implementar políticas públicas, por meio da liberalização comercial (BRASIL, 1995). Em referência as proposições de redução de investimentos públicos e privatização de estatais, segundo o discurso do PDRAE, é por meio do programa de privatizações que,

[...] transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (BRASIL, 1995, p. 13).

Em nossa análise, a partir do PDRAE se efetiva a minimização dos recursos e a maximização do controle, conforme anuncia o documento:

Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes[...] Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995, p. 13).

No tocante a redefinição do papel do Estado, pós a reforma de 1995, o controle social e a participação da sociedade na execução e prestação de serviços, até então de responsabilidade estatal, foi proposta com o objetivo de:

[...] ampliar a participação política da sociedade civil, estimular a responsabilidade social das empresas e encorajar tomadas de decisão que envolvam autonomia e iniciativas econômicas locais, sem, no entanto, abrir mão do monitoramento e da regulação (CARVALHO, 2017, p. 530).

De acordo com Carvalho (2017) as proposições das políticas neoliberais da terceira via objetivam que “os grupos sociais produzam estratégias para a resolução dos seus próprios problemas, tornando-se independentes do Estado” (CARVALHO, 2017, p. 530). Assim, segundo os proponentes da reforma do Estado¹⁵, tendo em vista

¹⁵ Conforme a lógica dos reformadores do Estado, reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil.

recuperar a governança e a governabilidade, “a reforma do aparelho do Estado¹⁶ passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (BRASIL, 1995, p. 16), absorvendo a lógica da administração pública gerencial, orientada na administração de empresas.

Com a reforma, o Estado deixou de ser responsável direto e passou a atuar como regulador e avaliador das políticas públicas. Nesta lógica, concebe-se que umas das ferramentas para a implementação da gestão gerencial, tem sido as políticas de avaliações. Pois,

De um modo geral, é possível perceber que estão explícitos na Reforma do Estado e da Educação Básica os critérios necessários à implantação da pretendida modernização, eficiência e flexibilização da gestão pública, a fim de torná-la ágil e eficiente sob o ponto de vista mercadológico, capaz de alcançar bons resultados com a racionalização de recursos, atender às novas demandas que são postas às práticas organizacionais, que refletem um determinado movimento de flexibilização do processo de tomada de decisões que inspira as organizações produtivas (ZANARDINI, 2006, p.108).

Nessa direção, a reforma do Estado, no Brasil, orientada pelos princípios neoliberais, conseqüentemente influenciou também a reforma da Gestão Educacional, incidindo significativamente na organização e administração dos sistemas de ensino da Educação Básica pública. Ressaltando que a reformulação da educação se engendra sob os interesses mercantis, tendo em vista o desenvolvimento do capital marcado pela globalização, pela reestruturação produtiva e pelo predomínio do capital financeiro (CARVALHO, 2017), consideramos que:

[...] as reformas dos subsistemas educativos no mundo e também no Brasil, particularmente na Educação Básica, visam atender às novas exigências de qualificação da força de trabalho e de participação cidadã. Assim, desenvolvem-se competências e habilidades requeridas pelo novo padrão produtivo e para uma atuação consciente, responsável e ativa (CARVALHO, 2017, p. 527).

¹⁶ No documento do MARE, destaca-se que, reformar o aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em “agências autônomas”, e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as “organizações sociais” (BRASIL, 1995, p. 44).

De acordo com Figueiredo (2006),

As reformas nas instituições públicas, integradas ao conjunto das reformas econômicas, visam a incentivar a concorrência e garantir a racionalidade econômica (relação custo-benefício) com o controle da produtividade (eficiência interna e externa, eficácia) e da qualidade; estes são os principais argumentos que sustentam a necessidade de realização das reformas nas áreas de educação e saúde (FIGUEIREDO, 2006, p. 135).

Considerando os princípios liberais que sustentam as reformas no Brasil, na seção seguinte temos o objetivo de analisar a reforma da Gestão Educacional a partir da reforma da Educação Básica pública produzida no contexto dos anos de 1990. Nesta seção consideramos o papel do Estado em controlar e regular as políticas sociais, abrangendo as políticas educacionais e conseqüentemente se desdobrando na Gestão Educacional.

2.2 O ESTADO AVALIADOR E REGULADOR E SEUS DESDOBRAMENTOS NA GESTÃO EDUCACIONAL E NA REFORMA DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

Nesta seção, partiremos das considerações traçadas sobre as políticas neoliberais implementadas, no Brasil, desde o final dos anos de 1980, assim como a reforma do Estado implementada com o objetivo de redefinir o seu papel, segundo os proponentes da reforma, na direção de recuperar a governança e a governabilidade. Quanto a governança, o relatório do FNDE 2018, distingue que a governança pública: “é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (FNDE, 2019, p.13).

A partir da compreensão da ideologia neoliberal é que desenvolvemos nossa análise, uma vez que é em meio às mudanças na forma de produzir e reproduzir a sociedade, assim como em meio as distintas formas de relações humanas, que acontecem as alterações no papel do Estado e da gestão pública. Consideramos que das demandas econômicas se derivam as demandas políticas e sociais. Temos a exemplo disto, a década de 1930, quando o capital brasileiro favorecido pela aceleração do desenvolvimento industrial, que ocorreu devido à dificuldade de importação de artigos industrializados, fez com que as empresas nacionais tivessem

uma maior abertura para exportar a países que não tinham condições de produzir devido ao contexto da primeira guerra mundial.

Esta nova dinâmica do capital brasileiro, impulsionada por empréstimos e pela implementação de multinacionais que estimulavam a expansão e o fortalecimento da indústria, provocou um aumento na produtividade e para atender a essa demanda, a modernização de equipamentos e a organização dos processos de trabalho foram implementadas com base nos princípios do taylorismo e do fordismo (CARVALHO, 2012, p. 130).

Em razão dessa reorganização do processo produtivo, a prioridade se deslocou dos fatores de infraestrutura e equipamentos para as habilidades dos recursos humanos. O empresário brasileiro deparou-se com exigências que ultrapassavam a necessidade de investimentos em máquinas e atingiam a qualificação de mão-de-obra, para uso dos instrumentos industriais (CARVALHO, 2012, p. 131).

Considerando a importância do pleno desenvolvimento industrial para a economia brasileira, a qualificação dos trabalhadores passou a ser requisito na linha de produção. Além de investir em máquinas modernas e produtivas, a lucratividade exigia um trabalhador capacitado para operacionalizar máquinas com eficiência. Neste contexto, “[...] a educação retornou à ordem do dia, sendo referida como assunto de urgência nacional”, sendo apresentada como “um instrumento indispensável para o desenvolvimento nacional” (CARVALHO, 2012, p. 132).

Se historicamente a educação tem sido romantizada, chamada para solucionar as desigualdades existentes na sociedade capitalista, também tem recaído sobre a educação a culpabilidade pelas mazelas de ordem social e econômica, compreende-se que:

Como condição para que a escola possa dar conta dessa especificidade, e da tarefa de “ensinar como se aprende”, é recomendada a revisão de seu papel e de sua forma de organização. Em outros termos, sugere-se que é preciso pensar a escola a partir do mundo dos negócios, principalmente porque a educação deve estar permanentemente ligada ao mercado e se faz necessário torná-la eficiente, reduzindo os custos de sua organização, melhorando a relação custo-benefício, e atendendo às demandas da sociedade globalizada (ZANARDINI, 2006, p. 88).

As questões relacionadas à desigualdade de acesso aos bens culturais e até mesmo às condições básicas de sobrevivência humana, como, saúde, alimentação, lazer e moradia, são princípios primordiais para a emancipação humana, porém, são

predominantemente tratadas como políticas paliativas visando acalantar os ânimos daqueles que estão na base do sistema produtivo.

Considerando a indissociabilidade entre as relações sociais de produção e as formas políticas, jurídicas e ideológicas na história, é possível afirmar que as reformas dos subsistemas educativos no mundo e também no Brasil, particularmente na Educação Básica, visam atender às novas exigências de qualificação da força de trabalho e de participação cidadã. Assim, desenvolvem-se competências e habilidades requeridas pelo novo padrão produtivo e para uma atuação consciente, responsável e ativa (CARVALHO, 2017, p. 527).

A respeito do modo de produção capitalista, anuímos do entendimento de que a crise é produzida por conta da reprodução e ampliação das contradições do capital, pois “O movimento do capital não se esgota na produção, mas na concentração e centralização de capital e por meio das crises que evidenciam o próprio caráter do capital em processo ou sua contradição” (MOREIRA, 2015, p. 52). A educação é um dos processos de formação humana, por meio do qual os sujeitos se inserem em uma determinada sociedade, transformando-se e transformando esta sociedade. Nesse sentido, a educação está atrelada a um determinado projeto político e uma concepção de mundo (ROSSETTO; RITTER, 2013, p. 96).

Ao analisarmos a reforma da Educação Básica, iniciada nos anos de 1990, notamos que a concepção de educação mencionada acima é traçada em congruência a concepção de formação humana, que tem como base o mercado, a mensuração de resultados e controle por meio da política de avaliação, na medida em que a política de avaliação, tem utilizado como instrumento de coleta de dados, avaliações padronizadas que por sua se materializa como forma de padronização do trabalhador. Assim como colocando em evidência a ideia meritocrática, onde o indivíduo é responsabilizado/culpabilizado pelo seu desempenho. A comunidade escolar por sua vez, também tem sido culpabilizada quando seus resultados são ranqueados e publicizados. Isto tem decerta forma fomentado a competição entre escolas e alunos.

Consideramos que o modelo de Gestão Educacional está diretamente relacionado com a reforma da Educação Básica, que ocorreu concomitante a reforma do Estado dos anos 1990, a adequação às novas exigências produtivas, políticas e culturais. Tais reformas ocorreram como meio de superar uma suposta ineficiência do Estado que, na concepção de Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro do MARE, era engendrada pela,

[...] ineficiência de sua administração, seja do desequilíbrio entre as demandas da população e sua capacidade de atendê-las, o Estado foi entrando em crise fiscal - uma crise fiscal que, em um primeiro momento, no início dos anos 80, apareceu sob a forma da crise da dívida externa. Na medida em que o Estado via sua poupança pública tornar-se negativa, perdia autonomia financeira e se imobilizava (PEREIRA, 1998, p. 55).

Dado o discurso da ineficiência em gerir o Estado, Pereira (1998) considerava que as limitações e a crise da governança¹⁷, transpareciam os limites gerenciais, justificando, portanto, a reforma do Estado sob as orientações neoliberais. Orientações estas pautadas na flexibilização, na eficiência, nos ajustes estruturais e setoriais e no menos possível de interferência do Estado nas questões do mercado. Para se garantir governança, priorizou-se “o setor econômico em detrimento do setor político, do capital em detrimento da ação do Estado, do mercado em detrimento da democracia, do lucro em detrimento da justiça social” (MOREIRA, 2015, p. 50), ou seja, no contexto de globalização da economia, o Estado toma para si o caráter regulador e organizador do modo de produção capitalista (MOREIRA, 2015).

No contexto da ideologia neoliberal, Peroni e Caetano (2012), destacam que ao final do período ditatorial nos anos 1980, o Brasil passou por um processo de abertura política, sendo levantada pela sociedade a luta pelo Estado democrático, assim como a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

No entanto, quando o país estava avançando alguns passos na participação popular e na luta por direitos sociais, sofreu o impacto das estratégias do capital para superação de sua crise: neoliberalismo, globalização e reestruturação produtiva, que já estavam em curso no resto do mundo e vinham em sentido contrário a esse movimento (PERONI e CAETANO, 2012, p. 58).

No plano ideológico, Peroni e Caetano (2012) destacam a afirmação de que para a teoria neoliberal

[...] o Estado é o culpado pela crise, já que, para atender às demandas em um período democrático, gasta demais, provocando déficit fiscal. Por consequência, as políticas sociais e a democracia devem ser contidas para que os ajustes necessários ao bom andamento do mercado sejam efetuados (PERONI; CAETANO, 2012, p. 58).

¹⁷ Na concepção de Luiz Carlos Bresser Pereira (1998, p. 78), “Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma”.

Quando o Estado, em colaboração com as relações mercadológicas, corrobora na adoção de políticas de ajustes e de contenção de recursos destinados as políticas sociais, observa-se a adoção dos princípios neoliberais, uma vez que,

O neoliberalismo compreende a liberação crescente e generalizada das atividades econômicas, englobando produção, distribuição, troca e consumo. Funda-se no reconhecimento da primazia das liberdades relativas às atividades econômicas como pré-requisito e fundamento da organização e funcionamento das mais diversas formas de sociabilidade, compreendendo não só as empresas, corporações e conglomerados, mas também as mais diferentes instituições sociais (IANNI, 1998, p. 28).

Sobre a necessidade da reformulação do papel exercido pelo Estado, a argumentação formulada pelo Banco Mundial (1997), tem respaldo na perspectiva a qual argumenta que:

Um Estado eficiente é vital para a provisão dos bens e serviços – bem como normas e instituições – que permitem que os mercados floresçam e que as pessoas tenham uma vida mais saudável e feliz [...] A nova mensagem é um pouco diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como produtor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 1).

Quando o BM destaca o Estado como essencial para o desenvolvimento econômico e social, não mais como responsável direto e sim como parceiro, catalisador e facilitador, verifica-se sob a ideologia neoliberal, as mudanças que ocorreram a partir dos anos de 1990 na forma de administrar a educação e a escola, assim conseguimos “identificar a relação entre o *novo modelo* de gestão empresarial e o modelo de gestão pública, denominado gerencial”. Dada a importância das mudanças implementadas por esse modelo de organização administrativa, a administração da escola “passa a ser caracterizada como democrática, participativa e descentralizada” (CARVALHO, 2009, p. 1139).

Nesse contexto, a sociedade foi chamada para assumir responsabilidades e estabelecer parcerias na manutenção da educação pública, pois

A descentralização operacional aumentou as responsabilidades da escola, levando seu gestor a se defrontar com novos desafios, assumir o papel de coordenador da ação dos diferentes componentes do sistema educacional na tomada de decisões conjuntas, estimular o trabalho em equipe e as dinâmicas de trabalho identificadas de sua

escola e resolver seus problemas de forma autônoma (CARVALHO, 2009, p. 1155).

Entendemos que a gestão democrática, participativa e descentralizada, defendida no processo de redemocratização dos anos 1980, foi ressignificada no sentido de culpabilizar os sujeitos, considerando que com a reforma do Estado, “O individualismo é exacerbado nas escolas, que são responsabilizadas por seu sucesso ou fracasso. Nestas condições, o Estado neoliberal se fortalece na regulação e avaliação dos sistemas escolares segundo critérios traçados em sua esfera de ação” (ZANARDINI, 2006, p. 128).

Para Deitos (2012, p. 205), “o Estado é a expressão de relações de poder e de classe, produzindo mediações que culminam com a solidificação dos interesses das classes dominantes”, assumindo o papel “central no processo de regulação e reorganização das relações produtivas e financeiras, selando mais um período de estabilidade e governança” (DEITOS, 2012, p. 205). Para os reformadores liberais, o Estado é essencial como regulador e mediador para a existência do mercado e das condições de reprodução do capitalismo. Segundo Deitos (2012), a crise do Estado era entendida

Como a ineficiência da gestão estatal, bem como das ações econômicas que o Estado brasileiro poderia modificar na direção da implementação de políticas econômicas, tais como a privatização e gestão de empresas ou setores econômicos, tais como energia, telecomunicações, transportes etc., para na visão liberal, tornar-se então mais eficiente e dinâmico em direção as necessidades do mercado (DEITOS, 2012, p. 200).

Na década de 1990, as necessidades do mercado consistiam fomentar a competitividade e a concorrência, intensificando a ideologia da globalização¹⁸, a qual propunha mudanças nas relações econômicas e sociais. Dentre tais mudanças, destacamos as alterações que ocorreram no papel do Estado como provedor do sistema de proteção social e também de um Estado regulador e avaliador que tem como metas a eficiência e a eficácia.

¹⁸ Para Zanardini (2008, p. 31), “De forma geral, a ideologia da globalização se presta a responder à necessidade de legitimação e dissimulação da enorme concentração de poder de decisão que se manifesta nas relações de dominação nos aspectos econômicos, políticos e culturais”.

Carcanholo (2000) pontua que o contexto histórico dos últimos anos do século XX, vislumbrava mostrar como resultado, a intensificação das relações de um mundo globalizado e sem fronteiras, visto que

Esse processo de globalização, conforme a denominação que se disseminou, manifestar-se-ia na globalização comercial, com a intensificação do comércio de bens e serviços entre os países, na globalização produtiva, definida pela maior participação das operações produtivas das empresas transnacionais por toda a economia mundial, e na globalização financeira, representada pela intensa circulação do capital internacional. Este último aspecto é apresentado de fato, como a principal característica do novo contexto internacional (CARCANHOLO, 2000, p. 115).

Nesse sentido, a defesa da ideologia neoliberal, garante que a inserção e o desenvolvimento da globalização financeira, se dão por meio da minimização da intervenção Estatal, assim como da intensificação e implementação de políticas a fim de alcançar maior abertura econômica e uma maior desregulamentação do mercado financeiro.

Ao analisar a dinamização do mundo globalizado e o ideário neoliberal, Ianni (1998, p. 30) considera que

A dinâmica da globalização exige a reestruturação do Estado, a privatização das empresas produtivas estatais, da saúde, educação, transporte, habitação e previdência. Assim se modifica, ou mesmo rompe, a relação entre o Estado e a sociedade. Enquanto o Estado é rearticulado mais abertamente às exigências e às possibilidades da globalização do capitalismo [...] Os indivíduos e as coletividades são desafiados a reposicionarem-se em face de um Estado cada vez mais divorciado das suas inquietações e ambições. Divorçam-se o Estado e a sociedade, devido às diversidades e às exclusividades das suas tendências predominantes. Rompem-se algumas das articulações que conformavam o todo, Estado e sociedade, ou Estado-Nação.

Sob a ótica de Ianni (1998), mesmo o mundo globalizado se apresentando complexo, contraditório e caótico, o neoliberalismo teria em vista sua articulação, pois, para o autor,

[...] esse mundo é simultaneamente organizado, integrado, administrado e dinamizado em moldes basicamente sistêmicos. Sob certos aspectos, o individualismo e a escolha racional podem ser vistos como produtos e condições de toda uma visão sistêmica bastante sofisticada; na qual as condições e as possibilidades da atividade de indivíduos e coletividades estão mais ou menos delimitadas (IANNI, 1998, p. 31).

No Brasil, conforme mencionamos anteriormente, consideramos o Plano Diretor da Reforma do Estado como um marco do advento neoliberal e da Reforma Gerencial do Estado Brasileiro que tem o objetivo de adequar a administração pública aos moldes da administração gerencial, na qual pauta-se em medidas de fortalecimento das propostas de descentralização e de ampliação da participação social na administração (CARVALHO, 2017, p. 528).

No discurso proferido pelo então presidente da república Fernando Henrique Cardoso (2006), ele expõe que a administração deve ser preparada com o objetivo de superar o modelo de gestão burocrática, buscando incorporar técnicas gerenciais visando o alcance das “noções de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras” (CARDOSO, 2006, p. 15). FHC ainda afirma que,

Reformar o Estado não significa desmantelá-lo. Pelo contrário, a reforma jamais poderia significar uma desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões, e muito menos, é claro levar a diminuição da capacidade regulatória do Estado [...] Mudar o Estado significa, antes de tudo abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força das circunstâncias, concentra-se em larga medida na ação direta para produção de bens e serviços (CARDOSO, 2006, p.15-16).

Observamos, nesse discurso que, na concepção de Cardoso (2006), para se estabilizar a economia é necessário antes de tudo que os gastos públicos sejam condicionados à disponibilidade efetiva do orçamento e ao aumento da produtividade, não é ao acaso que as políticas sociais ficam aquém, das questões econômicas. Levando em consideração de que, em nome da racionalidade econômica, e do alcance com eficiência das metas estabelecidas a priori, muitas das questões sociais não são viabilizadas e/ou implementadas devido aos cortes de verbas destinadas as políticas sociais, ação que é empregada frequentemente nos setores sociais que dependem de recursos públicos.

No texto apresentado, no documento do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), se define que,

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se

torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado (BRASIL, 1995, p. 12).

Dado o discurso da necessidade de realocação de recursos e do fortalecimento das funções de regulação, o Estado reduz suas ações em prover financeiramente políticas sociais, por outro lado, aumenta o controle sobre o conteúdo e a forma de efetivação das suas políticas.

A partir da reforma do Estado e da implementação da administração gerencial, ocorreram mudanças importantes nos mecanismos de controle, sendo considerado mais eficaz controlar por meio da responsabilização dos sujeitos e do apelo à eficiência dos resultados. Segundo o documento do MARE, quando o Estado

[...] reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, MARE, 1995, p.13).

Em relação à potencialização do controle via avaliação,

A preocupação com o controle de resultados, constante nos documentos que tratam da reforma da Educação Básica e da gestão escolar, reforçando a instituição e manutenção dos mecanismos de avaliação, também faz parte da reforma neoliberal para a educação, calcada na pós-modernidade. O controle de resultados e os instrumentos elaborados para tal fim teriam a finalidade de verificar a capacidade da escola para educar para a flexibilidade, para a resolução de problemas, e para a produção de ideias criativas; portanto, para contribuir para a consolidação de um “paradigma prudente para uma vida decente” (ZANARDINI, 2006, p. 125).

Como princípio liberal, a lógica da racionalidade presente nas avaliações das políticas públicas, conseqüentemente na Educação por meio das avaliações em larga escala, tem se firmado pela eficiência na verificação. No documento intitulado “Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise *Ex Ante*¹⁹”, publicado em

¹⁹ Publicação resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República e em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

2018, pelo Governo Federal, objetiva-se “fortalecer a disseminação das práticas de avaliação de políticas públicas nos ministérios, órgãos, fundos e demais entidades do Poder Executivo federal” (BRASIL, 2018d, p. 02). No discurso do Governo Federal,

A avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise *Ex Ante*, a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com essa análise *Ex Ante* para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados (BRASIL, 2018d, p.11).

Na educação, são variadas as formas em que se ocorre à materialização da lógica privada no sistema público, dentre elas, as parcerias entre o setor público e o privado. Na recente parceria firmada entre o Instituto Ayrton Senna e o Ministério da Educação (MEC), o discurso presente é a necessidade de controlar a qualidade do que é ensinado, a Política de Avaliação em larga escala como instrumento de controle social e de responsabilização das escolas pelos resultados obtidos nas avaliações em larga escala.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado enuncia que as mudanças propostas envolvem aspectos distintos e que “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, MARE, 1995, p. 11). Assim o documento aponta que,

O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (BRASIL, MARE, 1995, p.13).

A lógica gerencial, como mecanismo de administração pública, pauta-se na justificativa de que é preciso desonerar o Estado, além de considerar o mercado como

(CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), para a elaboração de guia de orientação de melhores práticas no governo federal para a análise *Ex Ante* de políticas públicas (BRASIL, 2018d, p.02).

parâmetro de qualidade. Nesse sentido as parcerias público-privada se justificam pela suposta “qualidade” que o setor privado dispõe e que repassa ao setor público por meio das parcerias. Nessa perspectiva a qualidade associa-se uso eficiente dos recursos, e da qualidade dos serviços prestados.

Na educação

A prevalência da lógica do mercado tende, por um lado, a ‘empresariar’ a educação, redefinindo as normas de qualidade, a concepção de interesse público e a relação dos pais com a escola, com base numa perspectiva consumista e individualista. Por outro lado, tende a deslocar a tomada de decisões sobre as questões educativas da ‘arena política’, que envolve interesses comuns de classe na composição das lutas coletivas, para o domínio privado, cujas bases são as escolhas individuais e interesses dos consumidores (CARVALHO, 2009, p. 1159).

A lógica empresarial tem estado presente na educação como um dos resultados da reforma do Estado, visto que

A reforma do Estado, ao assimilar os modos de gerenciamento do setor privado, submeteu as instituições públicas à lógica do mercado (competição administrada, valorização do cliente consumidor, ênfase nos resultados, entre outros aspectos) e alterou seu funcionamento, sua organização e sua forma de gestão. Essas mudanças nos impõem o desafio de aprofundar a compreensão teórica desse processo e reavaliar a nossa própria atuação no interior das instituições educacionais (CARVALHO, 2009, p. 1159).

Nas discussões traçadas por Peroni e Caetano (2012), as autoras analisam o deslocamento da execução das políticas sociais para a sociedade. Nesta direção, se dão algumas reconfigurações da relação entre o público e o privado.

A partir das alterações no papel do Estado, este acaba por incorporar as orientações do mercado, sob a lógica da eficiência.

As mudanças no papel do Estado redefinem as fronteiras entre o público e o privado principalmente por meio das parcerias do Estado com o terceiro setor e do quase mercado. Com o quase mercado, a propriedade permanece sendo estatal, mas a lógica de mercado é que orienta o setor público, principalmente por acreditar que o mercado é mais eficiente e produtivo do que o Estado. Portanto, quando as instituições do terceiro setor pretendem, por meio das parcerias, “qualificar” o serviço público, a proposta de qualidade não é neutra: são concepções de sociedade em disputa (PERONI; CAETANO, 2012, p. 65).

Peroni e Caetano (2012, p. 66) consideram que na educação, vivemos uma grande contradição,

Por um lado, avançamos em direitos materializados na legislação, desde a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a ampliação da obrigatoriedade educacional com a Emenda Constitucional n. 59, a gestão democrática como princípio constitucional, assim como programas federais públicos que contribuem para a melhoria da qualidade da educação. Por outro lado, ocorre uma grande ampliação da lógica do privado na educação pública, tanto por meio das parcerias, como no próprio conteúdo gerencial de muitos programas públicos. Verificamos, assim, que está em disputa o conteúdo da proposta educacional e a função social da escola neste período histórico (PERONI; CAETANO, 2012, p. 66).

Diferentemente do conceito de qualidade alicerçado no mercado, Gadotti (2013) aborda a qualidade da educação, a partir do conceito de qualidade social da educação, que se sobressai pelo “aspecto social, cultural e ambiental da educação, em que se valoriza não só o conhecimento *simbólico*, mas também o *sensível* e o *técnico*”. Para este autor, não há como existir qualidade na educação se a qualidade da comunidade escolar for ruim, visto que, qualidade da educação significa melhorar a vida das pessoas e oportunizar a eficiência econômica, sem deixar de lembrar que “A educação não pode subordinar-se às exigências do mercado”.

Nessa mesma respectiva de qualidade social, o entendimento de Dourado (2007), a educação constitui um:

[...] processo amplo de socialização da cultura, historicamente produzida pelo homem, e a escola, como locus privilegiado de produção e apropriação do saber, cujas políticas, gestão e processos se organizam, coletivamente ou não, em prol dos objetivos de formação. Sendo assim, políticas educacionais efetivamente implicam o envolvimento e o comprometimento de diferentes atores, incluindo gestores e professores vinculados aos diferentes sistemas de ensino (DOURADO, 2007, p. 923).

Sousa (1997) enfatiza que os gestores responsáveis pelas políticas educacionais, ao contrário das abordagens da qualidade social (Gadotti, 2013; Dourado, 2007), defendem a educação como condição para o desenvolvimento econômico. Observamos que sob esse discurso “a educação precisa alcançar qualidade capaz de responder às demandas decorrentes das transformações globais nas estruturas produtivas e do desenvolvimento tecnológico”. Neste sentido, Sousa (1997, p. 264) destaca que “quando o poder público se propõe ao controle da educação”, é preciso questionar sobre qual qualidade de educação estamos nos

referindo, neste sentido a autora entende que, “Qualidade não é “algo dado”, não existe “em si”, a qualidade é relativa (SOUSA,1997, p. 267).

A relatividade presente no termo qualidade nos possibilita discutir essa categoria de forma ampla, considerando que na Gestão Educacional, o termo qualidade tem norteado as avaliações das políticas, assim como as discussões em relação às estratégias para alcançar as vinte metas propostas no Plano Nacional de Educação. O PNE, em vigência entre 2014 e 2024, tem como discurso, o compromisso em regime de colaboração entre os entes federativos e diversas instituições, buscando o avanço da educação brasileira, por meio da “elaboração de políticas públicas capazes de melhorar, de forma equitativa e democrática, o acesso e a qualidade da educação brasileira” (BRASIL, 2015, p. 11). A aferição da qualidade na educação via avaliação, tencionando o desenvolvimento social, econômico, e político veem se firmando à medida que as informações são disponibilizadas à sociedade, por meio da publicação dos *scores*.

Tendo em vista, atender aos princípios e as orientações neoliberais, assim como a adequação das políticas públicas brasileiras às orientações internacionais, o Estado passa a nortear suas ações sob a perspectiva empresarial, como meio de garantir a eficiência e a eficácia no uso dos recursos públicos. Diante de tais aspectos, no capítulo seguinte buscaremos sistematizar a análise da política de Avaliação em larga escala no contexto da administração pública gerencial e da nova gestão pública.

3 A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Neste capítulo, nosso objetivo é sistematizar a análise da política de Avaliação em larga escala no contexto da administração pública gerencial, uma vez que nas últimas décadas a política de avaliação para a Educação Básica pública, no Brasil, vem se firmando como forma de controle e de regulação social.

Visando atender aos princípios e as orientações neoliberais, assim como adequar as políticas públicas às orientações do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), a Gestão Educacional, por consequência, a gestão escolar, têm como atribuição pautar suas ações sob a perspectiva gerencial, visto que, como evidenciado no Plano Diretor, a administração pública passou a ser orientada pelo modelo da administração de empresas, em que o cidadão passa a ser visto como um cliente, cabendo ao Estado e até mesmo a própria sociedade tomarem para si o papel de fiscalizar os serviços prestados, de forma garantir a eficiência e a eficácia no uso dos recursos. De antemão, destacamos que:

Há uma diferenciação entre Reforma do Estado e Reforma do aparelho do Estado. Ao tratar da Reforma do Estado, o projeto é amplo e aborda as várias áreas do governo, enquanto que a Reforma do Aparelho do Estado é mais restrita e centra-se no processo de tornar a administração pública mais eficiente e voltada para a cidadania (MOREIRA, 2015, p. 59).

Partindo da análise de que após a reforma do Estado e a redefinição do seu papel, reconfigurou-se a Gestão Educacional da Educação Básica pública, pois a gestão assumiu um caráter mercadológico aos moldes da gestão empresarial, orientando-se por uma racionalidade técnica, em que a centralização do Estado, tem enfoque em ações normativas e reguladoras. Este caráter regulador trouxe implicações para a política de financiamento, considerando que os resultados obtidos por meio das avaliações têm sido utilizados para fomentar programas de alocação de recursos.

Em relação as reformas realizadas na educação, Figueiredo (2006) destaca que:

A necessidade de realizar reformas institucionais e administrativas tem como parâmetro a racionalidade econômica dos investimentos do setor público, sob o argumento de que se deve alcançar a eficiência nos gastos e na qualidade na educação (FIGUEIREDO, 2006, p. 169).

Vieira (2001, p. 11) considera que as políticas sociais “envolvem direitos sociais, projetos, diretrizes, orçamentos, executores, resultados, impactos”. Com base na reforma gerencial, o Estado intensifica o papel de regular e controlar as políticas sociais. Dessa forma, a redefinição do papel do Estado e a política de avaliação em larga escala, no contexto da administração pública,

[...] tem ocupado lugar central nas políticas educacionais em curso no país, constituindo-se em um dos elementos estruturantes de sua concretização, nos moldes em que vem sendo concebida, particularmente a partir da década de 90. Assume-se como uma estratégia capaz de propiciar o alcance dos objetivos de melhoria da eficiência e da qualidade da educação, os quais têm sido declarados em planos e propostas governamentais, direcionadas às várias instâncias e instituições dos sistemas de ensino (SOUSA, 2003, p. 176).

No entanto, compreendemos que a política educacional, ao anunciar como objetivo a eficiência e a qualidade, refere-se ao conceito de qualidade na lógica gerencial do mercado, não contemplando a qualidade social, visto que tanto fatores internos como externos ao ambiente escolar, não são considerados devido a pontualidade do que é avaliado.

Diferentemente dessa abordagem de qualidade e avaliação, compreendemos que “[...] a qualidade social na educação não se restringe a fórmulas matemáticas, tampouco a resultados estabelecidos a priori e a medidas lineares descontextualizadas” (SILVA, 2009, p. 223). Depreendemos também que:

A qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos. A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas (SILVA, 2009, p. 224).

Flach (2012) discorre que a aplicação da qualidade social da educação suscita as condições necessárias para que a população exerça sua cidadania, de forma que,

“[...] os indivíduos passam a ser sujeitos de sua própria história contribuindo para o desenvolvimento da sociedade” (FLACH, 2012, p. 24). Sob esta ótica, a formação dos indivíduos assentada na qualidade social da educação,

[...] preocupa-se com a totalidade dos sujeitos envolvidos no processo educacional, ou seja, a sociedade é vista como dinâmica e detentora de direitos, dentre os quais o direito à educação torna-se central e fundamental para que todos os demais sejam usufruídos pela população (FLACH, 2012, p. 24).

A discussão em relação ao direito à educação e a qualidade do ensino são tratadas de formas distintas, considerando as mudanças políticas e econômicas ocorridas na sociedade. Nos anos de 1980, a centralidade das discussões em relação a educação, era “a democratização da escola mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão” (PERONI, 2003, p. 73), viabilizando a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

No entanto, quando o país estava avançando alguns passos na participação popular e na luta por direitos sociais, sofreu o impacto das estratégias do capital para superação de sua crise: neoliberalismo, globalização e reestruturação produtiva, que já estavam em curso no resto do mundo e vinham em sentido contrário a esse movimento (PERONI; CAETANO, 2012, p. 58).

Desta forma, a partir da reforma do Estado brasileiro na década de 1990 e da implementação da administração gerencial, a centralidade na formação do cidadão voltou-se para formar indivíduos com determinadas competências e habilidades considerando as demandas da mundialização da economia.

Nas considerações de Flach (2012), as ideias neoliberais aplicadas pelos governos neoconservadores, a fim de reduzirem a participação estatal na economia, transferiram “[...] suas responsabilidades aos cidadãos por meio de um discurso de liberdade econômica e social, fortalecendo o individualismo crescente em sociedades curvadas cada vez mais aos interesses capitalistas (FLACH, 2012, p. 07). Esse ideário, além da responsabilização dos sujeitos, fortalece a ideia da má qualidade dos serviços públicos, em relação a qualidade dos serviços no setor privado. De acordo com a análise de Peroni e Caetano (2012, p. 13),

As mudanças no papel do Estado redefinem as fronteiras entre o público e o privado principalmente através das parcerias do Estado com o terceiro setor e do quase-mercado. Com o quase mercado, a propriedade permanece sendo estatal, mas a lógica de mercado é que

orienta o setor público. Principalmente por acreditar que o mercado é mais eficiente e produtivo do que o Estado. Portanto, quando as instituições do terceiro setor, através das parcerias, pretendem “qualificar” o serviço público, a proposta de qualidade não é neutra: são concepções de sociedade em disputa. (PERONI; CAETANO, 2012, p. 13).

Peroni (2003), ao pesquisar a política educacional e o papel do Estado no Brasil dos anos 1990, buscou o entendimento sobre a educação no contexto das mudanças sociais, políticas e econômicas, constatando três pilares que nortearam a política educacional: financiamento, avaliação institucional e parâmetros curriculares nacionais (PERONI, 2003, p. 15). Nessa perspectiva, notamos que o financiamento, a avaliação e os parâmetros curriculares se constituem de forma intrínseca e sob a lógica gerencial:

Ao mesmo tempo em que as políticas públicas deveriam favorecer a descentralização administrativa e a autonomia da gestão escolar, o Estado deveria estabelecer um rígido padrão de controle da educação nos aspectos políticos, administrativos e pedagógicos mediante mecanismos de avaliação de desempenho e de concessão de financiamento (ZANARDINI, 2008, p. 98).

Nesse contexto, as reformas implementadas na década de 1990, com a finalidade de garantir a eficiência da máquina estatal representaram “[...] a transformação dos direitos sociais em mercadorias e a cidadania e o direito a democracia em capacidade de consumo” (SOLIGO, 2013, p. 8), passando-se a encarar os cidadãos em uma sociedade de consumidores e clientes. Em consonância a esse raciocínio,

[...] o discurso da melhoria da qualidade da educação pública se intensificou e assistimos à retomada da Teoria do Capital Humano. No campo da formação, a perspectiva desejada passou a ser a do indivíduo flexível e polivalente, portador de habilidades e competências adaptadas às necessidades do mercado de trabalho. No que concerne à administração da Educação, foi adotada a lógica de gerenciamento das empresas, inicialmente sob a perspectiva da Qualidade total e, posteriormente, como gestão gerencial (SOLIGO, 2013, p. 8).

O autor ressalta que a qualidade do ensino nas escolas passou a ser medida pelas avaliações. Porém, há aspectos desse processo que recebem críticas, em razão do entendimento de que as avaliações não consideram as diferenças sociais e econômicas (SOLIGO, 2013). Para Carvalho e Santos (2016), se considerarmos desta forma, analisaremos com base na aparência, corroborando “a falsa ideia de que as

desigualdades sociais são problemas individuais de sujeitos que não foram suficientemente competentes para se qualificar” (CARVALHO; SANTOS, 2016, p. 16).

Na busca por melhores resultados, o controle exercido via avaliação se mostra eficaz por meio da responsabilização dos sujeitos. Desse modo, “a gestão da escola pautou-se nos princípios da qualidade total e centrou-se na preocupação com o aumento da produtividade e a eficiência econômica, com práticas que incentivaram a competitividade (MOREIRA, 2015, p. 75).

Os sistemas de avaliação, sustentados pela ideia de políticas baseadas em evidências, surgem com a solução para uma prestação de contas à sociedade, com base em exames, aferições, índices e indicadores capazes de diagnosticar os problemas e fazer com que o nível de qualidade se eleve (HYPOLITO, 2010, p. 1351-1352).

Nessa lógica, as avaliações em larga escala representam um instrumento que busca “resolver” a ineficiência do Estado em gerenciar o desperdício de recursos públicos, ofertando educação de “qualidade” que atenda aos interesses mercantis. A comparação e o ranqueamento dos dados levantados nas avaliações em larga escala, torna o processo de avaliação natural, visto que, a partir da gestão gerencial, pautada na eficiência e eficácia e nos resultados/produto, seguindo a orientação neoliberal, controlar e regular é papel do Estado. Nesta busca pela racionalidade no uso dos recursos e,

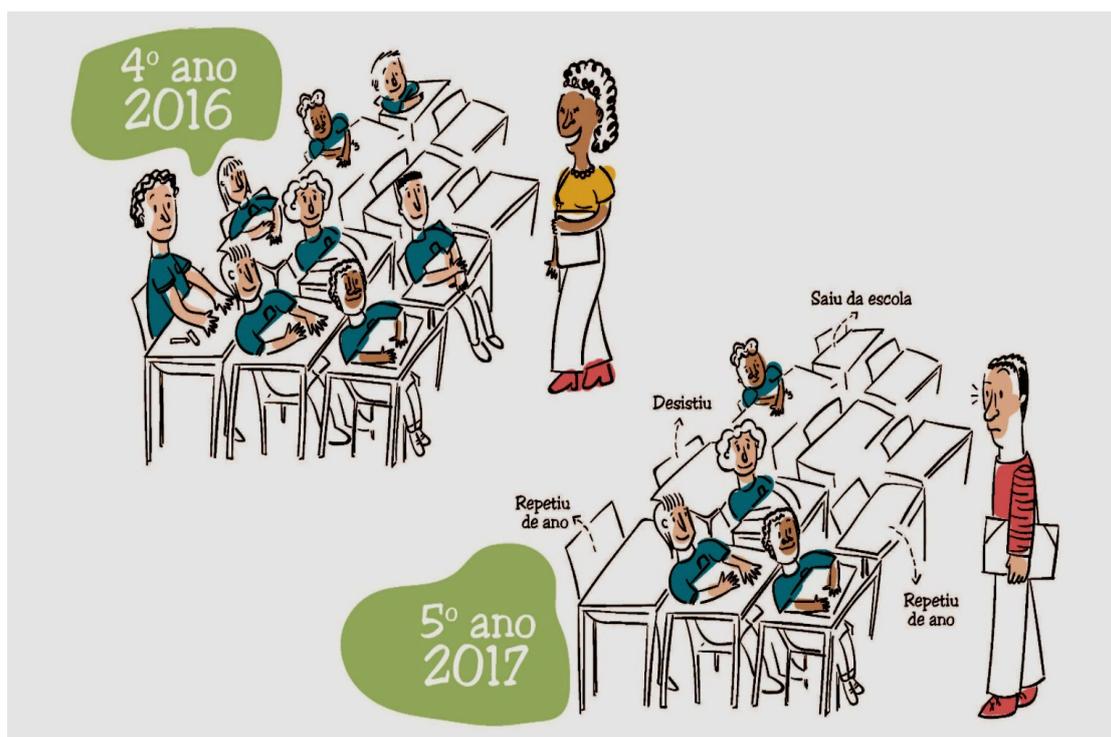
Com base na teoria da Nova Gestão Pública e com as reformas do Estado decorrentes dela, se desenvolve para a Gestão Educacional modelos estruturados pelas ideias de otimizar recursos financeiros, de assegurar a produtividade escolar por meio do apelo a participação da comunidade e de autonomia escolar. Com isso, ocorrem mudanças na cultura organizacional da escola e na função do diretor escolar. Para este, cria-se um conjunto de atributos e responsabilidades como a de ser criativo ao ponto de encontrar novas soluções para ampliar a eficiência da escola, sendo que um caminho para isso são as avaliações de desempenho dos alunos (SANDRI, 2016, p. 174).

Em relação ao “tipo” de indivíduos que se almeja “formar”, o Banco Mundial enfatiza que é preciso investir nas pessoas para construir capital humano, pois considera que “[...] as aptidões coletivas e a capacidade de uma população – é um fator determinante crítico o crescimento econômico e da redução da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 21). Em conformidade com a ideia de que por meio da educação é que se avança economicamente e, conseqüentemente, se reduz a pobreza,

O enfoque do Banco Mundial no investimento em capital humano visa promover o acesso universal a serviços sociais de alta qualidade por meio de sistemas responsáveis para educação, saúde e proteção social que possam produzir resultados, especialmente para as pessoas mais pobres do mundo. Cumpre notar que mais de um terço das operações do Banco Mundial em desenvolvimento humano é agora baseado em resultados, desembolsando dinheiro quando são alcançados os resultados pré-acordados (BANCO MUNDIAL, 2017, p .23).

A política implementada pelo BM, que atrela investimento baseado em resultados anunciada no Relatório do Banco Mundial de 2017, intitulado “Um Ajuste Justo”, apresenta uma análise dos gastos do governo, em relação à eficiência e equidade do gasto público no Brasil. No que se refere aos investimentos na educação, para o Banco Mundial (2017), não é necessário maior investimento no sistema educacional, e sim, a utilização eficiente dos recursos. A qualidade na educação apresentaria-se por meio dos resultados e da eficiência do processo de ensino aprendizagem. Neste sentido, a imagem abaixo, representa essa lógica, pois caracteriza a reprovação e a evasão escolar como a ineficiência no uso dos recursos públicos.

Figura 1 - Ineficiência nos gastos públicos, em termos de aprovação e rendimento estudantil.



Fonte: BANCO MUNDIAL (2017, p. 121).

Em congruência a discussão traçada pelo BM em torno dos gastos públicos em referência a aprovação e ao rendimento escolar como uso ineficiente dos recursos, o INEP (BRASIL, 2019c) acentua que não basta garantir que o indivíduo tenha acesso à escola, pois são necessários “programas e políticas para que o estudante progrida para as etapas mais elevadas e as conclua na idade adequada” (BRASIL, 2019c, p. 33). Neste sentido, a repetência e reprovação são tidas como fracasso escolar, considerando que os custos depreendidos, sem obtenção de êxito, são considerados uso ineficiente dos recursos econômicos (BRASIL, 2019c, p. 43).

Na definição de Patto (2010), a expressão *fracasso escolar* é “usada para nomear fenômenos como o baixo rendimento, a repetência e a evasão escolar”, assim o quadro que se desenha, nos faz compreender a forma como os baixos índices obtidos, estigmatizam as instituições escolares, devido a forma com que são divulgados os *scores* alcançados por cada instituição de ensino.

Neste sentido, o ranqueamento dos dados tem se apresentado eficaz na responsabilização e na culpabilização dos sujeitos e instituições. Como se observa no relatório do Banco Mundial (2017),

[...] a melhoria da qualidade das despesas públicas exige a institucionalização de um sistema regular e rigoroso de monitoramento e avaliação das políticas públicas. O monitoramento deve manter seu foco nos resultados e vincular tais resultados aos insumos orçamentários. A avaliação pode fornecer dados para subsidiar a escolha das soluções mais eficazes para que as políticas públicas atinjam seus objetivos e, assim, orientar as decisões sobre quais programas devem ser suspensos, mantidos ou expandidos. A avaliação da eficiência de gastos não pode ser um exercício único, mas deve se tornar um processo institucionalizado que oriente a formulação de políticas públicas (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 15).

Identificamos que os elementos apresentados na citação acima estão em desenvolvimento no Brasil, uma vez que “reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (BRASIL, 1995, p. 16). Para Zanardini (2006, p. 127), foi o caráter promotor e regulador do Estado que “propiciou ao discurso neoliberal adentrar o terreno educacional, propondo políticas para a educação que visavam, a exemplo do mercado, eficiência rumo à qualidade”.

A política de Avaliação em larga escala tem ocupado amplo espaço nas discussões, tanto na pesquisa acadêmica quanto na organização das diversas instâncias do ambiente escolar, em especial a gestão. Conforme mencionamos nesse trabalho, a política de Avaliação em larga escala ganhou espaço e força, no Brasil, a partir da década de 1990, quando as políticas sociais passaram a sofrer alterações orientadas pelo novo modelo de gerir o Estado. Esse gerenciamento focalizou suas ações em reformas estruturais que tinham como objetivo um ajuste do Estado brasileiro às políticas internacionais.

As reformas do setor educacional deveriam ter a finalidade de aumentar a eficiência e a equidade e reduzir o custo fiscal, dentre as orientações, o Banco Mundial sugere:

Expandir e compartilhar experiências positivas de gestão escolar que demonstraram bons resultados em vários estados e municípios do país [...] o compartilhamento de experiências e melhores práticas; e o destaque às escolas com desempenho melhor. A contratação de empresas privadas para o fornecimento de serviços de educação também poderia melhorar o desempenho e a eficiência dos gastos públicos com educação (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 137).

De maneira implícita, a confiança, a descentralização da decisão, as formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade, do controle por resultados e da competição administrada, como princípios da gestão gerencial, fazem-se presentes, uma vez que desde 1990 as políticas educacionais passaram a sofrer alterações em decorrência da reforma do Estado, isto é, da nova configuração de sua regulação e da gestão da qualidade da educação. Consideramos que a gestão passou a ser pautada em resultados, visto que,

À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (BRASIL, 1995, p. 18).

A forma como tem sido tratados e divulgados as informações sobre a qualidade da educação no Brasil, mediante dados coletados a partir da aplicação de avaliações em larga escala, tem reforçado a ideia de que:

[...] tais problemas derivariam do fato de que os professores não têm qualidade; não se empenham na realização dos “objetivos de aprendizagem”; a gestão escolar é ineficaz; entre outras formas de responsabilizar os trabalhadores da educação, induzindo ao uso de tecnologias – novo messias na redenção educacional – e à compra de sistemas educacionais (EVANGELISTA; SHIROMA, 2019, p. 9).

Como já indicamos, as avaliações em larga escala emergiram sob a justificativa de resolver a ineficiência do Estado na oferta e gerenciamento da educação e o desperdício de recursos públicos. A intensificação do controle exercido pelo Estado em relação aos serviços públicos, tem se aprofundado à medida que percebemos uma intensificação dos instrumentos avaliativos no Brasil. Concernente a esse controle exercido pelo Estado em relação a qualidade da educação, consideramos que a regulação no campo da educação tem se firmado como um mecanismo de controle social, haja vista que entendemos a regulação estatal como: “[...] o conjunto de mecanismos postos em ação para produzir a congruência dos comportamentos, individuais e coletivos” (ANTUNES; SÁ, 2010, p. 112).

Zanardini (2006, p. 22) define que:

A avaliação educacional realizada por meio de testes padronizados em larga escala, consubstanciada na lógica da racionalidade econômica, se mostra como um importante mecanismo de controle social, por determinar os padrões mínimos de eficiência educacional “capazes” de incrementar a produtividade dos pobres, cultivando o seu *empoderamento*, mesmo que essa produtividade seja uma produtividade em potencial, ou seja, sem possibilidade de aplicação (ZANARDINI, 2006, p. 22).

Desde as primeiras edições das avaliações em larga escala, o discurso apresentado pelo INEP é de que esse sistema de avaliações foi pensado como um instrumento capaz de fornecer dados para que se consiga formular políticas públicas, a fim de investir e traçar estratégias que contemplem as instituições escolares e uma educação de “qualidade”. Para Soligo (2013, p. 9),

[...] a qualidade da educação, é associada à lógica do mercado, em que o neoliberalismo estabelece as diretrizes para a Educação, através de mecanismos de redução do Estado provedor de bens sociais, para passar a um Estado regulador. Isso é feito por intermédio das avaliações em larga escala e pela vinculação aos resultados dos testes, de parte dos recursos destinados à Educação (SOLIGO, 2013, p. 9).

Ao considerarmos a complexidade que envolve a educação, conforme citação acima, indicamos aqui, que a nossa ideia de “qualidade” ultrapassa a dimensão imediata dos resultados das avaliações. Pois, compreendemos que assegurar a qualidade social da educação escolar, implica “assegurar a redistribuição da riqueza produzida e que os bens culturais sejam socialmente distribuídos entre todos” (SILVA, 2009, p. 25).

A qualidade na educação deve-se muito a fatores internos e externos ao ambiente escolar. As variações de sentido/significado dos termos “qualidade” ou “qualidade na educação” também estão relacionadas com os elementos teóricos que estudiosos da área tomam como referência para suas análises. Para Silva (2009), por exemplo, alguns fatores externos contribuem e são determinantes para atingir a qualidade da educação escolar. Tais como:

- a) *Fatores socioeconômicos*, como condições de moradia; situação de trabalho ou de desemprego dos responsáveis pelo estudante; renda familiar; trabalho de crianças e de adolescentes; distância dos locais de moradia e de estudo.
- b) *Fatores socioculturais*, como escolaridade da família; tempo dedicado pela família à formação cultural dos filhos; hábitos de leitura em casa; viagens, recursos tecnológicos em casa; espaços sociais frequentados pela família; formas de lazer e de aproveitamento do tempo livre; expectativas dos familiares em relação aos estudos e ao futuro das crianças e dos jovens.
- c) *Financiamento público adequado*, com recursos previstos e executados; decisões coletivas referentes aos recursos da escola; conduta ética no uso dos recursos e transparência financeira e administrativa.
- d) *Compromisso dos gestores centrais* com a boa formação dos docentes e funcionários da educação, propiciando o seu ingresso por concurso público, a sua formação continuada e a valorização da carreira; ambiente e condições propícias ao bom trabalho pedagógico; conhecimento e domínio de processos de avaliação que reorientem as ações (SILVA, 2009, p. 224).

Para além dos fatores externos, a autora nos indica fatores internos que refletem na qualidade social da educação, entre eles:

A organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares (SILVA, 2009, p. 224).

Do ponto de vista do mercado, qualidade evoca uma noção de confiabilidade e utilidade do produto, uma vez que “tanto no setor público quanto no setor privado da economia, por vezes sustenta-se a ideia de que a educação tem as mesmas características de uma indústria de serviço” (WINCH; GINGELL, 2007 p. 195). Nessa direção, é possível identificar a estreita relação que o Plano Diretor da Reforma do Estado apresenta em relação à educação como um serviço/mercadoria. Esse entendimento se pauta sob o discurso de que,

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão cliente estão sendo atendidas (BRASIL, MARE, 1995, p.17).

Para Winch e Gingell (2007, p. 195), “não é de surpreender quando ouvimos dizer que um dos aspectos fundamentais da responsabilidade educacional é a provisão de sistemas de garantia e de controle de qualidade”, uma vez que é possível identificar nos documentos oficiais do Estado brasileiro, a elaboração de orientações e políticas direcionadas à Gestão Educacional e à avaliação da educação, como meio de garantir a eficiência e a eficácia do processo educacional. Tal relação, pretendemos demonstrar no decorrer dos próximos capítulos.

Winch e Gingell (2007) analisam que se a questão principal é como garantir a qualidade do ensino, o que se apresenta são duas opções:

A primeira focaliza os processos, a segunda os resultados. A garantia e o controle de qualidade baseados em processos pautam-se pela observação do ensino e da aprendizagem e nas atividades que dão sustentação a ambos como determinantes fundamentais que definem a educação oferecida é ou não relevante. A forma mais comum de processos de garantia e controle de qualidade é a inspeção. A garantia e o controle de qualidade baseados em resultados fiam-se na avaliação dos resultados, em contraste com padrões pré-acordados (WINCH; GINGELL, 2007, p. 196).

Para Luckesi (2002, p. 93), a avaliação se diferencia da verificação, pois a “verificação é uma ação que “congela” o objeto; a avaliação por sua vez, direciona o objeto numa trilha dinâmica de ação”. Discutindo a avaliação como instrumento classificatório, Luckesi (2002) destaca que esta, se constituirá em um,

Instrumento estático e frenador do processo de crescimento; com a função diagnóstica ao contrário, ela constitui-se num momento

dialético do processo de avançar no desenvolvimento da ação, do crescimento para a autonomia, para a competência (LUCKESI, 2002, p. 35).

Soligo (2013) salienta que o SAEB é influenciado pela ideologia do neoliberalismo e que acaba por induzir a lógica da competitividade, abrindo mais espaço para o ranqueamento, do que para a melhoria da qualidade da educação.

Sousa (1997) aponta que a literatura divulgada no Brasil, evidencia de que maneira as avaliações de rendimento escolar tornam-se instrumentos da Gestão Educacional, pois, no discurso, o sistema de avaliações possibilita a compreensão e a intervenção na realidade educacional, além de subsidiar o controle de resultados, o estabelecimento de parâmetros para comparação e classificação das instituições escolares. Pensando no rendimento do aluno, a autora afirma que

[...] a questão central nessa proposta não é a de buscar subsídios para intervenções mais precisas e consistentes do poder público, mas sim instalar mecanismos que estimulem a competição entre as escolas, responsabilizando-as, em última instância, pelo sucesso ou fracasso escolar (SOUSA, 1997, p. 279).

Desta forma, a ideia do fracasso ou do êxito acaba por perpassar a ideia de mérito, não só do aluno, mas também da escola. Concordamos que é preciso avaliar, mas é necessário entender qual é o papel e a concepção dessas avaliações, assim como qual o seu papel na construção e na efetivação de um ensino de qualidade no sentido social, conforme mencionamos anteriormente. Pois, para essa lógica, o ensino de qualidade deve promover muito mais que índices, pois entendemos que o ensino de qualidade não é definido por escores, índices obtidos por meio de uma verificação de habilidades e competências, mas sim, por meio da aprendizagem dos conteúdos produzidos historicamente pela sociedade.

De acordo com Zanardini (2008):

Os problemas educacionais, ou o baixo rendimento dos alunos em testes avaliativos de larga escala servem muitas vezes de justificativa para os problemas sociais, como por exemplo, a pobreza e condições de miserabilidade de várias formas que figuram como marca indelével da sociabilidade regida pelo capital. (ZANARDINI, 2008, p. 38).

Desse modo, o autor destaca que ao longo dos anos, a avaliação educacional passou a “prestar-se como importante mecanismo de controle social e a servir como

parâmetro de financiamento em educação” (ZANARDINI, 2008, p. 23). Nesse contexto de avaliações e da necessidade de controle por parte do Estado, pois

À escola, a exemplo das demais políticas sociais, foi imposta uma mudança em vários aspectos, inclusive no que tange à sua gestão. Recrudescer a relevância dos instrumentos avaliativos, particularmente os em larga escala, como pilares da gestão da Educação Básica calcada na lógica da eficiência gerencial e da busca de escores que atestassem, quantitativamente, a qualidade da educação pública oferecida (ZANARDINI 2008, p. 7).

Werle (2010), ao discutir a avaliação da Educação Básica, faz uma analogia entre florestas e árvores, no qual a autora expõe que mesmo esta árvore (laranjeira) exalando seu perfume e produzindo folhas e frutos, não será possível identificá-la, na floresta, entre meio a outras árvores. No conjunto de árvores na floresta, olhando do alto, os detalhes somem, ficam imperceptíveis devido à distância. Em relação às avaliações externas, as laranjeiras representam os alunos, que trazem consigo suas especificidades, e no conjunto destas especificidades, experiências distintas, que dadas as circunstâncias e a forma com que são aplicadas as avaliações, há dados que não podem ser mensurados e muito menos interpretados de forma única e pontual.

Isto posto, anuímos da compreensão de que:

A avaliação é inseparável do ser e do constituir-se homem do homem, no seu processo de afirmação como ser social, o que significa dizer que os homens como sujeitos históricos ao se constituírem via o trabalho, avaliam. Como já afirmamos, subjacente a todo processo de avaliação, se encontra um modelo de mundo, um objetivo de vida social, ou seja, um projeto social a executar ou a refutar, e isso caracteriza a ontologia do processo avaliativo. A avaliação como prática social está inscrita e é matizada pelos diversos modos de produzir e reproduzir a existência social, o que significa dizer que historicamente sofreu mudanças de forma e de conteúdo, mas sempre ligadas a um projeto social. (ZANARDINI, 2008, p. 67).

Entendemos que as mudanças significativas ocorridas na estrutura do sistema de avaliação da Educação Básica e nas políticas educacionais desde a década de 1990, demonstram a forma como o Estado vem regulando por meio das avaliações, as habilidades e competências necessárias para suprir as necessidades e as demandas do capital. A materialização dessas políticas de regulação por meio da avaliação, passou a ser desenvolvida, no Brasil, por meio da instituição do SAEB. Em 1990, esse sistema realizou sua primeira avaliação, com a participação amostral de

escolas, sendo avaliados os conteúdos das disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Atendendo as demandas do Estado regulador, o SAEB foi se reestruturando ao longo desse período. Dentre as principais mudanças destacamos que: I) A partir de 1995, além das escolas da rede pública, também foram coletadas amostras da rede privada, sendo avaliadas as disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa; II) Nas avaliações aplicadas em 1997 e 1999, os estudantes foram avaliados em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências e os estudantes do Ensino Médio em Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História e Geografia; III) Uma das modificações que iniciou a partir de 2001 e permaneceu nas edições até 2011, foi que o Saeb passou a avaliar apenas as áreas de Língua Portuguesa e Matemática.

Segundo o Documento de referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica (2018c), outra mudança significativa em relação a estruturação do SAEB, ocorreu a partir da publicação da portaria nº 931/2005, instituindo que:

[...] o Saeb passaria a ser constituído pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida comumente como Prova Brasil, alterando significativamente o modelo de avaliação da educação escolar desenvolvido no primeiro ciclo do Saeb, em 1990, e dos estudos-pilotos desenvolvidos a partir de 1988. Por conseguinte, o enfoque dos resultados foram quase que exclusivamente na dimensão da aprendizagem dos alunos e em alguns contextos em que ela ocorria. Assim, a qualidade da educação passou a ser representada pelos resultados dos alunos nos testes cognitivos, em detrimento de uma análise conjunta que também considerasse as informações obtidas por meio do outro instrumento do Saeb, os questionários aplicados a alunos, professores e diretores de escolas (BRASIL, 2018c, p. 10).

Segundo discurso oficial do INEP, o objetivo dessas avaliações é:

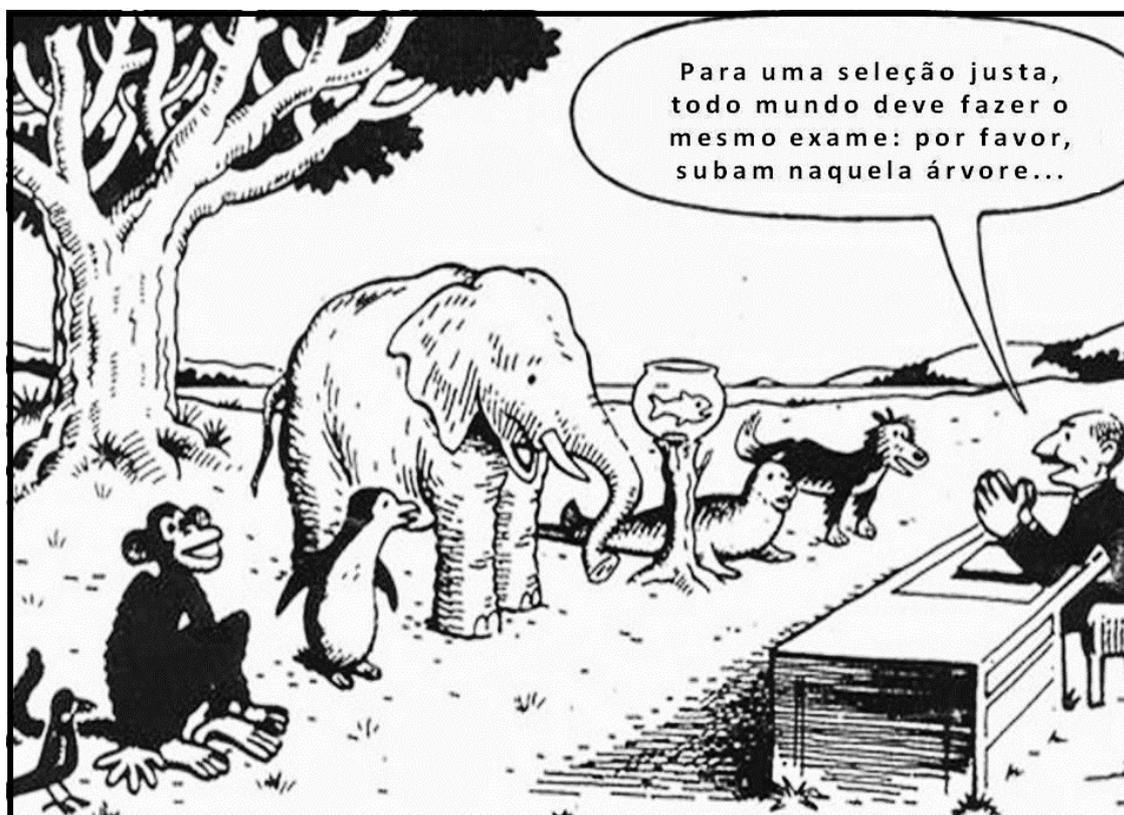
(i) avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação praticada no país em seus diversos níveis governamentais; (ii) produzir indicadores educacionais para o Brasil, suas regiões e Unidades da Federação e, quando possível, para os municípios e as instituições escolares, tendo em vista a manutenção da comparabilidade dos dados, permitindo, assim, o incremento das séries históricas; (iii) subsidiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas baseadas em evidências, com vistas ao desenvolvimento social e econômico do Brasil; e (vi) desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, ativando o intercâmbio entre instituições educacionais de ensino e pesquisa (BRASIL, 2019c, p. 09).

Em nossa compreensão, a avaliação é constituída de momentos e de diferentes instrumentos em que o professor avalia os conteúdos assimilados pelos alunos, e

também o seu trabalho. Portanto, a avaliação é parte do processo de ensino e aprendizagem, e não somente produto, números mensurados por meio de avaliações organizadas externamente, por instituições que desconhecem a diversidade social em que ocorre o processo de aprendizagem. Dentro de um mesmo município existem disparidades em relação a estrutura física, pessoal, e demais condições das escolas e tais aspectos não são consideradas pelos índices. As disparidades entre escolas e as diferentes condições sociais de cunho econômico, cultural e educacional dos sujeitos, sob o discurso da equidade, não são explicitadas pelos índices e resultados das avaliações.

Dentre o universo de escolas brasileiras, que são submetidas a esse modelo de avaliação, as condições materiais não são consideradas. Pois além das condições socioeconômicas, situações adversas interferem no ensino/aprendizagem, e conseqüentemente na qualidade de ensino mensurada via avaliação em larga escala. Na perspectiva da Avaliação em larga escala e dos índices por elas mensurados, a avaliação se dá como na regra apresentada na figura abaixo:

Figura 2- Equidade: respeito às diversidades e especificidades de cada indivíduo



Fonte: disponível em: <http://www.comcafe.net.br/wp-content/uploads/2017/07/2.jpg>
Acesso em: 02 maio 2020

A charge acima ilustra o quão ineficaz são as avaliações padronizadas, se tomarmos uma única avaliação, com o objetivo de avaliarmos a qualidade do ensino em todo o país. Deixamos de avaliar e considerar as habilidades/especificidades de cada aluno, bem como o contexto em que estão inseridos. Assim como não avaliam a rotina de trabalho organizado na escola, aos conhecimentos ensinados “hoje”, mas que serão internalizados de diferentes formas/maneiras/tempo/espço. Assim como o professor pode visualizar o resultado no mesmo momento em que sua aula é consumida, se também há aqueles alunos que só compreenderam o conteúdo, por meio da aplicação de encaminhamentos metodológicos distintos. Há que se considerar minimamente que um país como o Brasil que abarca diversas cultura e etnias, é marcado historicamente pela desigualdade Social.

Na definição de Salgado (2010), a desigualdade social é entendida como todo processo ou situação de diferenciação social e/ou econômica, dessa forma, consideramos que:

[...] “tanto o acesso diferenciado às oportunidades como à riqueza econômica se realiza dentro de um sistema de relações de sentido e poder que geram distinção, estigma, vulnerabilidade, exclusão, tanto no nível individual como no nível coletivo” (SALGADO, 2010, p. 1).

Se para o BM (2019, p. 04), o desenvolvimento está centrado nas pessoas, e a educação de qualidade é a base para o sucesso econômico, o Estado tem avaliado os indivíduos/escolas, a fim de verificar a “qualidade” dessa educação. No entanto, consideramos as avaliações em larga escala estão longe de mensurarem a realidade vivenciada na educação, as intercorrências do ambiente escolar e os recorrentes problemas enfrentados pelos professores e gestores.

A normatização por parte do Estado, em relação ao indivíduo que se almeja formar, se respalda nas orientações internacionais, que destacam que é preciso investir em capital humano, sob a justificativa de que, “aumentar o capital humano por meio da educação, saúde e oportunidades é fundamental para o crescimento e a prosperidade” (BANCO MUNDIAL, 2019. p. 31).

Sob o discurso da qualidade de ensino, vem se desenhando e acirrando as práticas avaliativas, no qual se estabelece por meio de uma Base Nacional Comum Curricular – BNCC, quais os conteúdos, habilidades e competências, necessárias

para uma “educação de qualidade”, que possibilite a prosperidade econômica e como consequência a erradicação da pobreza.

A forma como as avaliações são organizadas, aplicadas e publicizadas, nos indica que esta política avaliativa vem se instituindo como ferramenta para materializar a Gestão Educacional sob orientação da nova gestão pública, sendo que o discurso quanto a garantia de qualidade nos serviços públicos é guiado pela lógica da racionalidade que anuncia uma gestão eficiente com resultados eficazes.

Depreendidas as discussões em torno da política de Avaliação em larga escala no contexto da administração pública gerencial, a seguir apresentaremos uma análise sob a perspectiva de qualidade e controle social que caracterizam o Estado avaliador/regulador.

3.1 AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO BRASIL COMO FERRAMENTA DE GESTÃO EDUCACIONAL

Norteadas pela reconfiguração do papel do Estado, a qualidade tomou centralidade nas políticas sociais, e conseqüentemente nas políticas educacionais, buscando “[...] maior eficiência e eficácia via autonomia da escola, controle de qualidade, descentralização de responsabilidades e terceirização de serviços” (PERONI, 2003, p.73). Para dar centralidade a esta visibilidade, a seguir trataremos de documentos organizados/elaborados por duas autarquias vinculadas ao Ministério da Educação (MEC): INEP- responsável pelas avaliações e exames, pelas estatísticas e indicadores, e pela gestão do conhecimento e estudos educacionais; e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, com a finalidade de “prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos” (BRASIL 2014, p. 34).

Mediante a reforma do Estado orientada pelas políticas neoliberais implementadas no Brasil desde os anos de 1990, e que, conseqüentemente, influenciaram a reforma da Gestão Educacional²⁰, notamos que há uma intensificação

²⁰Na perspectiva de Lück (2015, p.15), a Gestão Educacional em si tem “caráter amplo e abrangente, do sistema de ensino”. A Gestão Escolar é referente às questões que determinam a dinâmica da escola e a qualidade do ensino. A autora ainda destaca que é pela gestão que

do controle exercido pelo Estado em relação a educação, à medida que percebemos uma intensificação dos instrumentos avaliativos no Brasil. Completando três décadas de aplicação das avaliações, o Saeb tem passado por diversas reestruturações, dentre as mais importantes e recentes, ressaltamos as adequação à Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Desde o ano de 2019, as siglas ANA, Aneb e Anresc deixaram de existir e todas as avaliações passaram a ser identificadas pelo nome Saeb, acompanhadas das informações referentes as etapas, áreas de conhecimento e tipos de instrumentos envolvidos na coleta de dados.

Com o novo Saeb, ocorre a reorganização e intensificação dos instrumentos avaliativos e inclusão da avaliação na educação infantil. Esta deve ser realizada, no primeiro momento, por meio de estudo-piloto, com aplicação de questionários eletrônicos para professores, diretores, secretários municipais.

Dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, quando este deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para se fortalecer na função de promotor e regulador desse processo, são implementadas avaliações a fim de aferir a eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos.

Observamos que o papel de regular e avaliar as políticas públicas direcionadas a setores sociais, se estendeu à Educação Básica, na busca uma suposta qualidade da educação, pautada na racionalidade de uma gestão eficiente, e de resultados eficazes nos processos avaliativos em larga escala. Considerando as categorias qualidade, eficiência, eficácia, privatização e controle social, que caracterizam o Estado avaliador/regulador, analisamos nossas fontes primárias com o intuito de desvelar em que medida a avaliação como ferramenta da gestão materializa os pressupostos da administração gerencial iniciada em 1995.

A Gestão Educacional nacional é constituída pela organização dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal, sendo que cada um tem um papel a cumprir no processo educacional brasileiro. Nesse sentido, compete aos Estados, Distrito Federal e Municípios ofertarem a Educação Básica, cabendo aos estados ofertar e manter o Ensino Médio, assim como é um dever dos Municípios a oferta da educação infantil.

se estabelece “unidade, direcionamento, ímpeto, consistência e coerência a ação educacional” (LÜCK, 2015, p.15).

O mesmo acontece com as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil, criadas e mantidas pelo poder público do Distrito Federal, possuindo as mesmas responsabilidades que os estados.

Ao explorar os conceitos de Gestão Educacional e Gestão Escolar, Carvalho (2016), considera que:

As atividades próprias da Gestão Educacional dizem respeito às orientações e formulações gerais que dão substância à política educacional (financiamento, organização, planejamento, avaliação institucional), podemos concluir que a gestão escolar envolve as atividades desenvolvidas pelos profissionais dos estabelecimentos de ensino (avaliação do aluno, elaboração do projeto político-pedagógico, organização do calendário escolar, acompanhamento das atividades de ensino-aprendizagem, envolvimento com a comunidade, aplicação financeira dos recursos, etc.). Podemos concluir também que a Gestão Educacional e a gestão escolar, embora distintas, justificam-se e articulam-se (CARVALHO, 2016, p. 93).

Partindo das condições históricas e das desigualdades sociais que permeiam o Estado, compreendemos que,

Pensar as políticas e a gestão da educação no Brasil, sobretudo a partir da defesa de um padrão de qualidade socialmente referenciada, nos insere no desafio de pensar a lógica centralizada e autoritária que tem permeado as políticas educacionais para todos os níveis de ensino, particularmente para a Educação Básica (DOURADO, 2007, p. 938).

Como já mencionamos no texto introdutório deste trabalho, as inquietações que fomentaram nosso interesse pela relação entre políticas de Avaliação em larga escala e a Gestão Educacional, surgiu como decorrência do trabalho de conclusão do curso de licenciatura em Pedagogia, que foi concluído em 2017. Nos estudos para o desenvolvimento do TCC, nos deparamos com o projeto de lei do Senado, nº 735, de 2015, que dispõe sobre a responsabilidade dos gestores públicos pela garantia de padrão de qualidade na Educação Básica².

De acordo com o Projeto de Lei nº 735/2015, dentre as 12 estratégias propostas a fim de alcançar a meta 20, que trata do financiamento da educação, a estratégia 11, especificamente, discorre sobre a necessidade de “Aprovar, no prazo de 1(um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na Educação Básica, em cada sistema e rede de ensino, verificado pelo estabelecimento de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacional”³. Por meio das avaliações em larga escala como forma para verificar a qualidade,

materializa-se a responsabilização dos sujeitos, mediante o fracasso ou sucesso pelos índices obtidos.

Mediante o que consta no *histórico de tramitação*⁴, o parecer da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, aprovou o texto do Projeto de Lei do Senado nº 735/2015, de autoria da Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), com emendas referentes à disposição sobre a responsabilidade educacional em relação a universalização da oferta, visto que o projeto inicial contemplava a responsabilidade educacional em relação a garantia do padrão de qualidade do ensino na Educação Básica.

Porém, na publicação do “Diário Do Senado Federal”, no dia 05 de abril de 2017, sob o requerimento de Nº 211⁵, de 2017, a senadora Maria do Carmo Alves, solicitou em caráter definitivo, a retirada, do PLS 735/2015, o que foi feito no dia 10 de abril de 2017, não sendo possível identificar no documento uma justificativa para a retirada do projeto em caráter definitivo. Mesmo não sendo dado prosseguimento a este projeto, que tinha como objetivo a responsabilização da Gestão Educacional pelos baixos escores, entendemos que para o Estado, há uma necessidade de culpabilizar/responsabilizar “alguém” mediante as cobranças oriundas da sociedade. Deste modo, compreendemos que o Estado tem regulado por meio da gestão, barganhado o financiamento, culpabilizado e responsabilizado os sujeitos.

De acordo com Evangelista e Shiroma (2019, p. 92):

Apesar do discurso e pressupostos do documento tentarem dissimular e ocultar a realidade, conseguimos por seu intermédio, munidos obviamente de um quadro teórico aberto, compreender a racionalidade que orienta a política. As categorias de contradição, ideologia e hegemonia ajudam a compreender que a preocupação do capital com a educação da classe trabalhadora não é uma “mentira”; mas uma meia verdade, ela não ocorre como anunciada, relacionada a direitos, alívio da pobreza ou justiça social, mas existe por uma necessidade objetiva de formação de força de trabalho (EVANGELISTA; SHIROMA, 2019, p. 92).

Essa necessidade de formação de força de trabalho estava presente no “Relatório para Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI” (DELORS, 2000) ao enunciar que:

O desenvolvimento de um país supõe, em particular, que a sua população ativa saiba utilizar as tecnologias complexas e dê prova de criatividade e de espírito de adaptação, atitudes que dependem em grande parte do nível de formação inicial das pessoas. O investimento

educativo é, assim, uma condição essencial do desenvolvimento econômico e social a longo prazo e deve ser protegido em períodos de crise (DELORS, 2000, p. 180).

Em alinhamento a esse entendimento, o Relatório anual de 2019, intitulado “Erradicar a pobreza, investir em oportunidades”, do Banco Mundial, afirma que:

Investir nas pessoas — na nutrição, saúde de qualidade, educação, proteção social, empregos e qualificação — ajuda a desenvolver o capital humano, um fator essencial do crescimento econômico, e é fundamental para erradicar a pobreza extrema e criar sociedades mais inclusivas (BANCO MUNDIAL, 2019, p.52).

Figueiredo (2006, p. 144) entende que sob a perspectiva teórica e ideológica do capital humano, “especialmente na década de 1990, pode-se observar, por parte do BIRD e do BID, a concepção de que o trabalho constitui o maior bem dos pobres”. Nesta mesma lógica: “A teoria do capital humano se encontra totalmente articulada ao modelo capitalista. Seu caráter de uma teoria formadora de pensamento legitima as desigualdades sociais e as relações de força e poder” (MOREIRA, 2015, p. 69). É inquietante o fato de que mesmo mediante as contradições que permeiam a relação capital/trabalho, patrão/empregado, direitos sociais/estabilidade econômica, se ignore que a formação dos sujeitos acontece mediante as suas condições materiais. Segundo Carvalho e Santos (2016),

Diante da realidade concreta, cujas marcas são a instabilidade da vida social, o crescente individualismo, a perda de direitos fundamentais e a falta de condições dignas de vida, a escola emerge como uma instituição responsável por formar sujeitos mais autônomos, tolerantes, solidários e estáveis emocionalmente (CARVALHO; SANTOS, 2016, p.13).

Nesse sentido, Deitos e Lara (2012) ressaltam que,

O diagnóstico que sustentou e sustenta a implementação da política educacional nacional acaba escamoteando ou ignorando as determinações e contradições da realidade social e econômica, e acaba reforçando o discurso e a prática ou alimentando a educação e os requisitos educacionais como condicionantes determinantes da inserção ao mercado de trabalho, do acesso aos requerimentos exigidos pela reestruturação produtiva e da necessidade de elevação da escolaridade como condição efetiva de elevação salarial e, conseqüentemente, de promotora das condições para a competitividade e a produtividade da economia brasileira no contexto da globalização econômica (DEITOS; LARA, 2012, p. 42).

Considerando que a política de avaliação em larga escala, é apontada como um instrumento de coleta de dados tendo em vista a tomada de decisões, em que se enuncia a equidade e a qualidade de ensino, como a base necessária para a redução das desigualdades sociais, é necessário considerar as questões individuais, que estão para além das habilidades e competências investigadas. Destacamos que essas avaliações não mensuram a rotina de trabalho organizada na escola, muito menos os conhecimentos ensinados “hoje”, e que são internalizados/ aprendidos no decorrer do processo de ensino e aprendizagem. Também questionamos, como uma avaliação padronizada e organizada externamente ao ambiente escolar, será capaz de contemplar a pluralidade e especificidades de povos e culturas presentes no Brasil.

Consideramos que se tomarmos o discurso de que a educação é redentora de todos os problemas sociais, e de que ela é suficiente para ocorrer mudanças qualitativas e quantitativas na vida da classe trabalhadora, estaremos reforçando a ideia de que as condições materiais e/ou a falta delas, se derivam da má qualidade educacional (EVANGELISTA; SHIROMA, 2019). É necessário apontar que,

Nessa perspectiva anistórica, os problemas sociais e econômicos são naturalizados, apartados das condições de exploração da classe trabalhadora, das negociações da burguesia interna, ao sabor dos interesses de suas várias frações, com o grande capital internacional (EVANGELISTA; SHIROMA, 2019, p. 09).

Ao subordinar a formação dos indivíduos, unicamente as necessidades da exploração de mão de obra, resume-se o ato educacional à mera formação do trabalhador braçal.

As desigualdades sociais se manifestam até mesmo nas dificuldades em acessar as necessidades básicas, tais como: moradia, alimentação, saúde e lazer. Consideramos que muitos alunos da classe trabalhadora passam por dificuldades financeiras e, por consequência, não têm acesso à cultura, lazer e, até mesmo, a direitos básicos como saúde, alimentação e moradia. Isto se constitui historicamente, considerando que a classe trabalhadora é privada de bens culturais e sociais produzidos pela humanidade.

Na educação brasileira, o gerencialismo emergiu em meio a superação da gestão burocrática, e vem se firmando claramente por meio da intensificação das avaliações, sempre norteada, pelo discurso da qualidade do ensino.

O discurso em torno da promoção da qualidade educacional, tem se reiterado em documentos que orientam a educação e, muitas vezes, aparece vinculado ao direito à educação, direito este posto na Constituição Federal de 1988:

Art. 205 A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL. CF, 2019, p. 166).

Em consonância ao que se anuncia na Carta Magna de 1988, o PNE (2014-2024) define compromissos entre os entes federativos e diversas instituições em prol do avanço da educação brasileira. O enunciado deste documento, afirma que as questões que,

[...] motivam o PNE podem ser vislumbradas nas desigualdades educacionais, na necessidade de ampliar o acesso à educação e a escolaridade média da população, na baixa qualidade do aprendizado e nos desafios relacionados à valorização dos profissionais da educação, à gestão democrática e ao financiamento da educação (BRASIL, 2015, p. 11).

O discurso oficial é de que diante das condições que impulsionam o PNE, é preciso: “induzir e articular os entes federados na elaboração de políticas públicas capazes de melhorar, de forma equitativa e democrática, o acesso e a qualidade da educação brasileira” (BRASIL, 2015, p. 11). Concernente às diretrizes propostas pelo PNE 2014/2024, foram definidas vinte metas a serem alcançadas ao final do plano, ou seja, em 2024. Vejamos na tabela abaixo, as diretrizes e metas definidas pelo PNE 2014-2024:

Quadro 1. Diretrizes e metas do PNE 2014-2024

Categorias	Diretrizes	Metas
------------	------------	-------

1ª	Diretrizes para a superação das desigualdades educacionais	I – Erradicação do analfabetismo. II – Universalização do atendimento escolar. III – Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação.	1, 2, 3, 4, 5, 9, 11, 12 e 14.
2ª	Diretrizes para a promoção da qualidade educacional	IV – Melhoria da qualidade da educação. V – Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade.	6, 7, 10 e 13.
3ª	Diretrizes para a valorização dos (as) profissionais da educação	IX – Valorização dos (as) profissionais da educação.	15; 16; 17 e 18.
4ª	Diretrizes para a promoção da democracia e dos direitos humanos	VI – Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública. VII – Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País. X – Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.	8 e 19.
5ª	Diretrizes para o financiamento da educação	VIII – Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.	20.

Fonte: Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base.

Em relação a superação das desigualdades educacionais tendo em vista a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar e a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, entendemos que são questões

que dizem respeito às condições materiais e, portanto, os dados verificados servem apenas para classificação dos alunos e escolas. Nessa lógica de classificação, temos instituições sendo estigmatizadas mediante a divulgação desses dados.

Observamos que as avaliações de rendimento escolar têm se materializado como um instrumento da Gestão Educacional, pois, no discurso, o sistema de avaliações possibilita a compreensão e a intervenção na realidade educacional, além de subsidiar o controle de resultados, o estabelecimento de parâmetros para comparação e classificação das instituições escolares. Esse papel que a avaliação tem tomado na Gestão Educacional, pode ser exemplificado pelo PNE, Lei N° 13.005/2014, em seu artigo 11, que dispõe que:

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da Educação Básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino (BRASIL, 2014, p. 47).

Compreendemos que as ações da Gestão Educacional, visam normatizar o sistema educacional atendendo aos interesses do mercado, que em busca da expansão do capital e da globalização, requerem que os indivíduos sejam competentes e habilidosos. Neste cenário,

A educação tem sido apresentada como a responsável, ora pela falta de qualificação adequada, ora pela falta de condições e competências que possibilitem a superação do desemprego ou do “atraso” tecnológico e científico que estaria demandando nossa “integração ao chamado mercado globalizado e competitivo” (DEITOS; LARA, 2012, p. 53).

Na direção de contribuir para a formação do novo homem flexível e competente, o Estado vem “formatando” um modelo de “[...] educação compulsória para garantir uma força de trabalho letrada e prontamente adaptável as necessidades cambiantes dos processos de trabalho em evolução do capital” (HARVEY, 2018, p. 121). Em consonância a essa perspectiva, “a Gestão Educacional pauta-se por teorias de cunho econômico com vistas a gerar eficiência, ações estratégicas” (MOREIRA, 2015, p. 69).

A intrínseca relação entre as avaliações em larga escala e a Gestão Educacional foi tratada recentemente pelo INEP em uma pesquisa que recebeu apoio financeiro da Fundação Carlos Chagas e da agência de fomento Fundação de Amparo

à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Segundo o INEP (2018c, p.12), a referida pesquisa “[...] permitiu perceber a expansão de iniciativas municipais de avaliação educacional, bem como a crescente apropriação dos resultados das avaliações estaduais e/ou federais pelos gestores municipais”.

Segundo o relatório da pesquisa intitulada “Avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros: mapeamento e caracterização das iniciativas em curso” - Volume I (BRASIL, 2018a), esta pesquisa foi desenvolvida a fim de:

[...] conhecer as vertentes avaliativas sobre as quais recaem as preocupações dos municípios em relação à avaliação educacional, procurando desvelar os desenhos avaliativos que vêm se delineando nessas instâncias e, ainda, iluminar a compreensão de eventuais relações entre as avaliações e a Gestão Educacional nos municípios (BRASIL, 2018a, p. 17).

De acordo com o INEP, para a coleta de dados, foi realizada uma pesquisa “survey Monkey”²¹, no qual abrangeu o território nacional, captando ações desenvolvidas em torno da “avaliação de alunos, à avaliação institucional, à avaliação de profissionais de ensino e à produção de indicadores” (BRASIL, 2018a, p. 17). Com base nas discussões de autores que trabalham com essa temática, o INEP cita as discussões realizadas por: Sousa; Oliveira, 2007; Bauer, 2010; Brooke; Cunha; Faleiros, 2011; Horta Neto, 2013; Sousa, 2013 (BRASIL, 2018a, p. 18), destacando que “Nos últimos 25 anos tem-se assistido à expansão das avaliações de sistemas educacionais tanto no Brasil quanto em outros países” (BRASIL, 2018a, p. 18). O documento também aponta que:

A partir do final dos anos 1990, em contexto nacional, emergem iniciativas de proposição de sistemas próprios de avaliação por diversos entes da federação e intensificação do uso de seus resultados para a Gestão Educacional (BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2011apud BRASIL, 2018a, p. 18).

Também se destaca neste relatório, o levantamento bibliográfico em torno de teses e dissertações, que tratam da organização de avaliações municipais em alguns municípios brasileiros. Deste levantamento bibliográfico, o relatório aponta que foi possível constatar pesquisas nas quais foi investigada a existência de avaliações próprias em alguns municípios. Segundo o relatório do INEP (2018a), além destes

²¹ Survey Monkey, é uma ferramenta digital que apoia a coleta de informações, assim como codifica as informações e consolida-as em um banco de dados para os processamentos e análises (BRASIL, 2018a, p. 17).

trabalhos que tratam desta temática (avaliações municipais próprias), há produções acadêmicas que analisaram a temática das avaliações externas e a Gestão Educacional, apontando que as pesquisas “revelam como as práticas de avaliação e gestão têm se imbricado em municípios brasileiros” (BRASIL, 2018a, p. 19). Destacamos também que segundo o INEP (2018a),

Além de pesquisas voltadas para apreender possíveis efeitos das avaliações externas no contexto da Gestão Educacional de redes de ensino, tanto estaduais quanto municipais [...] há estudos direcionados a apreender repercussões de avaliações no âmbito da escola, explorando seus usos e repercussões no planejamento e nas práticas escolares. Usualmente caracterizam-se por serem estudos de caso, cujas evidências trazidas têm como base depoimentos de profissionais que atuam nas escolas, complementados, algumas vezes, por observações. As contribuições trazidas por esses estudos têm revelado convergência em iniciativas de organizar as propostas de ensino em acordo com as habilidades e conteúdos elencados em matrizes de referência de elaboração das provas e preocupação de preparar os alunos para obtenção de bons desempenhos nas provas. (BRASIL, 2018a, p. 22).

Em congruência ao que trabalhamos nos capítulos anteriores, em relação ao modelo de gerenciar implementado pelo Estado, o relatório traz a constatação de que:

Em seu conjunto, os trabalhos consultados permitem constatar que, a partir dos anos 2000, pouco a pouco se tem a assimilação, por estados e municípios, do modelo de gestão da educação pública implantado pelo governo federal a partir da década de 1990, com o crescente uso dos resultados das avaliações em larga escala como principal indicador de qualidade (BRASIL, 2018a, p. 22).

Porém o documento frisa que:

[...] tais estudos não permitem aquilatar até que ponto esse modelo de gestão tem sido adotado pela totalidade dos municípios brasileiros, nem apreender apropriações alternativas da Avaliação em larga escala para a gestão da educação municipal (BRASIL, 2018a, p. 23).

Segundo o INEP (BRASIL, 2018a), sob esse ponto de vista, essa lacuna é contemplada pela contribuição da pesquisa “Avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros: mapeamento e caracterização das iniciativas em curso”. A referente pesquisa em questão norteou-se pelas seguintes questões:

- A avaliação vem se constituindo em mecanismo indutor da formulação de políticas e práticas educacionais nas redes municipais

de ensino? Se sim, como isso vem se materializando? Se não, a que propósitos vêm servindo as avaliações nos contextos municipais?

- Que vertentes de avaliação educacional (avaliação de alunos, avaliação institucional, avaliação de profissionais de ensino) têm sido privilegiadas pelos municípios nos desenhos avaliativos propostos por iniciativa própria?
- Como se estabelecem as relações entre avaliação e gestão das redes municipais com vistas à promoção da melhoria de qualidade de ensino? (BRASIL, 2018a, p.23).

Dos 5.570²² municípios brasileiros, participaram da pesquisa 4.309 municípios (77,4%). Segundo o relatório do INEP (2018a, p. 91), dentre os municípios que responderam ao questionário, 1.573 municípios possuem avaliação própria, além das avaliações a nível federal. Neste sentido, percebemos que as práticas avaliativas aplicadas nas esferas municipal ou federal, veem se firmando como um instrumento a fim de alcançar os índices de qualidade do ensino almejada pelo Estado. De acordo com o INEP:

[...] diversos registros fizeram menções a motivações relacionadas ao gerenciamento educacional, à qual subjazem as ideias de planejamento de intervenções pedagógicas a partir de diagnóstico, controle e adequação curricular, proposição de atividades de formação continuada, avaliação do trabalho docente e mobilização de professores e alunos para a atividade educacional (BRASIL 2018a, p. 91).

A respeito da qualidade, afirma-se no documento que:

[...] a avaliação de alunos pode induzir à melhoria de qualidade do ensino e de índices educacionais, como fluxo, evasão e repetência, bem como colaborar com o alcance das metas, havendo referências explícitas ao aumento do Ideb. No caso da preocupação com o Ideb, esta pode estar relacionada a programas do MEC, como o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE- Escola), que visa ao apoio à gestão escolar, e os Planos de Ações Articuladas (PAR) (BRASIL, 2018a, p. 92).

Considerando as informações coletadas na pesquisa, o INEP indica que “quase totalidade das respostas apontou como razão para recurso aos indicadores a busca de melhoria da qualidade do ensino ou de melhoria dos próprios indicadores educacionais” (BRASIL, 2018a, p. 119), assim como a intenção de: “aumentar resultados de desempenho dos alunos e reduzir índices de reprovação e evasão”,

²²Dados do IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em 01 de jul. 2020.

assim como “à melhoria do Ideb, como motivação para a proposição de um indicador próprio” (BRASIL, 2018a, p. 119).

De acordo com os depoimentos registrados no survey, os gestores municipais parecem inaugurar, pelo menos em seu discurso, uma forma de gerenciamento educacional cuja principal estratégia parece ser o acompanhamento e monitoramento das escolas e, por conseguinte, do trabalho realizado (BRASIL, 2018a, p. 137).

Nessa busca a fim de atingir índices e melhorar a qualidade educacional, anuímos da compreensão de que:

A proposição da necessidade dos sistemas avaliativos reforça a justificativa de que a eficiência e a eficácia dos sistemas educacionais só seriam conquistadas via aprofundamento do processo de descentralização administrativa e financeira a ser controlado por meio da estruturação de uma avaliação externa sobre os resultados obtidos pelas escolas (ZANARDINI, 2008, p. 144).

Em relação aos dados coletados no relatório apresentado pelo INEP (2018a, p. 119), afirma-se que “esses indicadores parecem, também, estar orientando um modo de conduzir a gestão da educação municipal, por meio do estabelecimento e controle do alcance de metas”. Nesse sentido concordamos com Zanardini (2008, p. 110) ao afirmar que:

A avaliação padronizada em larga escala da Educação Básica atua ideologicamente sobre os diferentes sujeitos como forma de inculcação e aceitação das avaliações externas às suas práticas cotidianas. A avaliação é tida como principal e imprescindível apoio na melhoria dos aspectos sociais via melhor qualidade de ensino. A avaliação externa sobre os rendimentos dos alunos adquiriu centralidade justificada pelo fato de que os resultados medidos por testes padronizados nos moldes internacionais teriam reflexo direto no aumento da eficiência e eficácia dos sistemas de ensino, justificando maior controle por parte do Estado sobre os processos descentralizados de gestão do ensino e da “concessão” de autonomia às escolas. Assim, as escolas como unidades autônomas deveriam se responsabilizar pelo fracasso ou pelo eventual sucesso do aluno no aprendizado. Somente por meio desse controle seriam revertidos os baixíssimos índices de qualidade, o que aumentaria consideravelmente as taxas de retorno da educação (ZANARDINI, 2008, p. 110).

Considerando as análises realizadas, particularmente dos documentos que norteiam a educação, identificamos que o discurso da qualidade da educação e das avaliações educacionais são questões centrais das propostas. Identificamos a

Avaliação em larga escala como ferramenta da Gestão Educacional, na materialização dos pressupostos da administração gerencial, sob a perspectiva de qualidade e de controle social exercido via prestação de contas. Isto, pois, é parte de um projeto societário o qual almeja a padronização na formação dos indivíduos por meio do cerceamento dos conteúdos a serem ensinados. A exemplo, a BNCC deixa explícito essa padronização ao se intensificar esse controle, uma vez que estipula um leque de conteúdo a ser apreendidos a partir de habilidades cognitivas e socioemocionais devem ser contemplados para a formação do trabalhador. Em relação a essa padronização e a intensificação do controle o FNDE, infere que:

Ainda pesa a dificuldade de se fazer perceber a necessidade do controle por todos os níveis hierárquicos, mas já é bem notada sua necessidade pela alta gestão. Essa função do controle também perpassa pelo auxílio do controle social, que deve ser viabilizado, bem como deve-se buscar uma sistematização do controle de riscos. (FNDE, 2015, p. 64)

Dessa maneira, consideramos que a formação por competências reafirma a responsabilização dos indivíduos mediante seu fracasso ou sucesso no seu ingresso e na sua manutenção no mercado de trabalho. Hegemonicamente essa ideia vem perdurando há décadas, e, parece servir bem aos interesses econômicos defendidos por parte da sociedade, que pautada no ideário liberal, valoriza o esforço individual via lógica meritocrática.

Tendo em vista os princípios do Estado avaliador/regulador, compreendemos de que:

Com base na teoria da Nova Gestão Pública e com as reformas do Estado decorrentes dela, se desenvolve para a Gestão Educacional modelos estruturados pelas ideias de otimizar recursos financeiros, de assegurar a produtividade escolar por meio do apelo a participação da comunidade e de autonomia escolar. Com isso, ocorrem mudanças na cultura organizacional da escola e na função do diretor escolar. Para este, cria-se um conjunto de atributos e responsabilidades como a de ser criativo ao ponto de encontrar novas soluções para ampliar a eficiência da escola, sendo que um caminho para isso são as avaliações de desempenho dos alunos (SANDRI, 2016, p. 174).

Nessa conjuntura, “A gestão educacional, respaldada pelo discurso de gestão democrática, tornou-se a questão central das reformas educacionais implementadas a partir dos anos de 1990, no Brasil” (SANDRI, 2016, p. 110). Nessa direção, Sandri (2016), pontua que:

Primeiro, a gestão democrática associada à ideia de **autonomia**, foi tomada como justificativa para a **descentralização de responsabilidades** entre os entes federados, especialmente, a descentralização do governo federal com relação à Educação Básica; Segundo, a apropriação da "**democracia**", da "**participação**", da "descentralização", da "autonomia" pela teoria gerencial de administração de empresas e conseqüentemente, a utilização da teoria gerencial nas políticas educacionais implementadas pelo governo federal e por estados da federação (SANDRI, 2016, p. 110, grifo nosso).

Em relação a associação entre gestão e a ideia de autonomia, compreendemos que "a administração pública gerencial tem, como estratégias, a definição precisa dos objetivos e a autonomia do administrador para gerir recursos humanos, materiais e financeiros" (PERONI, 2003, p. 59). Porém, é uma autonomia que está atrelada aos resultados e tem em vista verificar, se o que foi proposto nas metas foi executado (PERONI, 2003). Nessa lógica, o Estado exerce a função de [...] "agente regulador das políticas educativas de modo enfático e centralizado" (HYPOLITO, 2010, p. 1338).

Ao desresponsabilizar-se, delegando funções a sociedade, entendemos que o Estado cria elementos de descentralização e autonomia que estão:

[...] articulados ao processo de redefinição do papel do Estado, e são propostos tendo em vista a superação de sua incapacidade de ofertar com agilidade e eficiência serviços que seriam essenciais à população. Esses mecanismos são apresentados, então, dentre outros fatores, como possibilidades de instituição de novas e mais modernas formas de gestão, promoção da participação da comunidade, eliminação da burocracia e transparência no trato dos recursos a partir do controle e fiscalização da sua aplicação e da prestação de serviços por parte da população (ZANARDINI, 2006, p. 112)

Em congruência ao papel regulador exercido pelo Estado, no período pós-reformas ocorridas década de 1990, aprofunda-se a ideia de minimização do Estado para as políticas sociais, assim como da maximização de seu papel de controle/regulação.

Para que os gastos governamentais incidam apenas sobre os resultados das organizações públicas prestadoras de serviços, os governos devem adotar mecanismos de avaliação e de aferição de rendimento e desempenho que, através de "ranking", classifiquem e tornem públicos os resultados. Ao mesmo tempo a avaliação de resultados é considerada como um mecanismo para induzir à prestação de contas e à responsabilização pelos resultados

alcançados, ou seja, informar sobre a eficiência e produtividade dos serviços educacionais (CARVALHO, 2005, p. 167).

Em suma, concebemos que “há uma intencionalidade nos instrumentos avaliativos frente à ordem social a que se conformam” (ZANARDINI, 2008, p. 191). A política de Avaliação em larga escala é empregada como instrumento de responsabilização, na medida em que “[...] baseadas na lógica de mercado, elas fazem o controle administrativo dos sistemas de ensino e das escolas, e estimulam a comparação de resultados acadêmicos e competição entre instituições escolares” (CARVALHO; SANTOS, 2016, p. 776).

Reconhecemos a necessidade de mensurar a qualidade de ensino ofertado, porém a forma como se conduz esse processo de avaliação, e o discurso de que os dados coletados pelo SAEB “[...] contribuem para viabilizar ações no âmbito das políticas públicas visando à contínua melhoria da qualidade educacional do país” (BRASIL, 2019a, p. 17), faz com que questionamos a forma como esses dados são ranqueados e disponibilizados à sociedade.

Se os alunos são submetidos a um instrumento avaliativo padronizado nacionalmente, em que se objetiva avaliar o domínio/apreensão conteúdos, percebemos um balizamento sobre quais conteúdos o aluno precisa ter domínio, ou seja, “nas avaliações realizadas se reconhece a sociedade desejada, ou seja, na avaliação se conforma uma determinada visão de mundo (ZANARDINI, 2008, p. 191).

Além do controle social exercido via avaliação, a responsabilização dos sujeitos tem se engendrado via políticas avaliativas, considerando que sob o discurso de melhorar a qualidade dos serviços ofertados e de sua adequação as metas, é necessário acompanhar e controlar o trabalho dos profissionais, sejam professores ou gestores (BRASIL, 2018a, p. 139). Segundo relatório do INEP (2018a, p. 138),

É grande a ênfase, nos depoimentos, na ideia de diagnóstico, visando à melhoria dos diversos processos que ocorrem na rede e, também, dos resultados, principalmente aqueles obtidos nas avaliações oficiais do governo federal. A consideração dos indicadores educacionais existentes, de fluxo e de desempenho dos alunos, consolidados no Ideb ou obtidos por meio de coleta de informações no interior das próprias redes, é evidente e traduz-se na mobilização dos gestores para a proposição de ações que permitam incidir sobre esses resultados, que vão desde a revisão dos documentos curriculares existentes e, muitas vezes, sua adequação às matrizes de referência das avaliações municipais, que detalham e explicitam objetivos de ensino determinados nos Parâmetros Curriculares Nacionais, até o

apoio à produção de planos de intervenção junto aos alunos com dificuldades de aprendizagem

No Relatório científico intitulado “Relações entre avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros: estudo em dez municípios da federação” – volume II (BRASIL, 2018b), elaborado a partir do mapeamento e da caracterização das iniciativas de avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros, foram selecionados dez municípios, a partir de técnicas de observação e entrevistas, tendo como sujeitos da pesquisa profissionais da secretaria da Educação, diretores e professores. Em cada município foram visitadas duas escolas, além da sede administrativa do setor educacional (BRASIL, 2018b, p. 8).

De acordo com o INEP para seleção dos dez municípios da pesquisa, foram utilizados dados produzidos na pesquisa de mapeamento realizada citada anteriormente, onde foram respondidas questões do *survey*, abrangendo 4.309 municípios brasileiros, obedecendo a 5 critérios de corte:

- 1º corte: existência de avaliação própria da rede municipal (questão 8 = 1 → 1.573 municípios);
- 2. corte: número de escolas municipais do município (número de escolas ≥ 50 → 733 municípios);
- 3º corte: tempo da avaliação no município (ano da avaliação ≤ 2012 → 134 municípios);
- 4º corte: tipos de avaliação (a proposta de avaliação do município contempla avaliação de alunos E avaliação institucional E avaliação de professores e gestores → 52 municípios);
- 5º corte: localização e distribuição regional (no máximo a 100 km do aeroporto mais próximo e cobertura das cinco regiões) (BRASIL, 2018b, p.14).

Segundo apresentado no Relatório, Volume II (BRASIL, 2018b, p. 45), nos discursos dos gestores educacionais entrevistados, é possível apreender três sentidos atribuídos à ideia de qualidade educacional:

Um primeiro sentido relaciona-a diretamente à obtenção de resultados, que se expressa tanto por meio da aprendizagem dos alunos, como pelo acesso e permanência destes nas escolas e pelo atingimento de metas preestabelecidas; neste último quesito há, inclusive, depoimentos de gestores de dois municípios com referência explícita à meta 7 do atual PNE (BRASIL, 2018b, p. 45).

O documento chama atenção para o fato de que: “O que parece ser uma nuance na fala de alguns gestores é o referencial para discussão da aprendizagem em termos de conteúdo de um ensino de qualidade” (BRASIL, 2018b, p. 45).

A organização da tabela abaixo, objetiva destacar, como se diferem a concepção de qualidade de ensino, nas diversas regiões do Brasil. De acordo com as informações disponibilizadas no Relatório científico, “Relações entre avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros: estudo em dez municípios da federação”, os dados corroboram com o que já apontamos: não há um consenso em relação a qualidade de ensino.

No Norte brasileiro qualidade está atrelada a ideia de equidade, ou seja, uma qualidade de ensino justa e igualitária. Na região Nordeste, a qualidade de ensino atrela-se ao avanço dos resultados da avaliação educacional e à eficiência do sistema (insumos e processos).

Na região Centro-Oeste, a concepção de qualidade de ensino se expressa na garantia dos direitos de aprendizagem, e ao fato do aluno gostar de estar na escola. No Sudeste brasileiro, a concepção de qualidade de ensino é atrelada aos insumos, a formação adequada e a valorização do docente. Na região Sul do país, a qualidade de ensino é atrelada aos resultados e a uma formação mais ampla, para a cidadania.

Quadro 2. Municípios e Concepções de qualidade do ensino

Municípios	Concepção de qualidade do ensino
Barueri/SP	- Atrelada aos insumos, com referências explícitas a número de alunos por sala, formação adequada de professores e valorização profissional.
Belo Horizonte/MG	- Concepção de qualidade aparece atrelada às possibilidades de acesso e permanência no sistema educacional, percebe-se a valorização do desempenho dos alunos em avaliações em larga escala como indicativo de qualidade; - Um segundo sentido de qualidade é percebido em depoimentos que a atrelam aos insumos, com referências explícitas a número de alunos por sala, formação adequada de professores e valorização profissional.
Bocaiúva/MG	- Noções de qualidade em educação colocam o docente no centro do debate; - Ainda que a ideia de qualidade não esteja relacionada, diretamente, com insumos, a gestão reconhece a importância de seu incremento como condição para o aprimoramento da qualidade.

Campo Bom/RS	- Concepção de qualidade educacional na rede engloba diferentes dimensões, desde cuidados como nutrição e bem-estar psíquico dos estudantes, até o incentivo a atividades extracurriculares pelo prazer de fruí-las, o acompanhamento aproximado do cotidiano das escolas, a valorização dos profissionais da educação por meio de seu envolvimento no delineamento de alguns programas, além da busca por bons desempenhos em testes cognitivos.
Florianópolis/SC	- Concepção de qualidade é pautada pelo Ideb, considerado medida legítima da qualidade das escolas e da rede; - Ainda que a qualidade seja atrelada aos resultados, a qualidade é relacionada a uma formação mais ampla, para a cidadania.
Goiânia/GO	- Associa a qualidade do ensino com o fato de o aluno gostar de estar na escola.
Juazeiro/BA	- A qualidade aparece atrelada ao avanço dos resultados da avaliação educacional e à eficiência do sistema.
Maracanaú/CE	- Noção de qualidade pressupõe pensar de forma articulada um conjunto de indicadores de insumos e processos.
Rondonópolis/MT	- Se expressará na garantia dos direitos de aprendizagem oportunizados a cada aluno da rede Municipal de Ensino.
Santarém/PA	- Qualidades atrelada a ideia de equidade.

Fonte: Organizado pela autora, com base nas informações do Relatório “Relações entre avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros: estudo em dez municípios da federação” (BRASIL, 2018b, p. 44-48).

Nesta direção, por meio dos relatos obtidos na pesquisa realizada pelo INEP, há relatos que,

[...] permitem afirmar que as gestões municipais, nos moldes do que foi delineado como boa-governança pelo governo federal, vêm gradualmente implantando sistemas de monitoramento das redes de ensino, apoiados em informações educacionais, com foco nas escolas e realce para os resultados de avaliação do desempenho dos alunos. Nesse processo ganha destaque o acompanhamento pedagógico, por meio da atuação da coordenação pedagógica tanto no âmbito das escolas quanto no da secretaria de Educação (BRASIL, 2018b, p. 59)

Ao tratar de concepções de qualidade de ensino, percebemos que as diferenças culturais e econômicas são nitidamente distintas de Norte a Sul do Brasil, portanto, a pergunta que nos intriga é: como é que se padroniza uma avaliação, a fim de verificar a qualidade ensino se as condições de alimentação, de estrutura física,

pessoal e familiar não são as mesmas para todos. Até mesmo as condições mais básicas e indispensáveis, como o acesso a alimentação e a água, não estão disponíveis em alguns locais do Brasil.

Em relação a responsabilização e a culpabilização dos indivíduos que fazem parte de uma instituição e/ou comunidade que não tenha alcançado os índices pré-estabelecidos, Caria e Oliveira (2015) destacam que:

O empenho e dedicação de muitos professores e gestores em escolas carentes de periferias, muitas vezes, não têm sido suficientes para elevar a nota do IDEB, que continua baixa, pois a escola não tem o poder de superar diversos fatores sociais e culturais que interferem diretamente ou indiretamente no trabalho pedagógico da escola, inclusive em políticas de gestão dos governos municipal e estadual. Assim, não são poucos os casos em que as escolas da periferia continuam abandonadas à própria sorte, o que traz uma expectativa frágil aos profissionais da escola, aos pais e aos alunos (CÁRIA; OLIVEIRA, 2015, p.43).

Com base na justificativa de buscar a qualidade para a educação brasileira, tem se mensurado de forma pontual e padronizada, o que o tem sido “ensinado” e “apreendido”, desconsiderando as especificidades dos alunos, da estrutura física da escola, da comunidade escolar e das regiões do país.

No processo de acompanhamento de metas visando o alcance e a elevação dos índices de qualidade, o FNDE compreende que:

Para atingir importantes objetivos da política educacional brasileira, como a melhoria dos indicadores educacionais do país e assegurar acesso e permanência a todo cidadão à educação de qualidade, o FNDE tem aperfeiçoado seus processos internos de trabalho em busca da excelência na execução de programas, projetos e ações educacionais [...] (FNDE, 2014, p. 34).

Considerando a atuação do FNDE no financiamento, na orientação e na fiscalização quanto à aplicação dos recursos públicos federais, e sob o discurso de possibilitar uma interlocução com a sociedade, criou-se uma Central de Atendimento do FNDE, que conta com canais de informação aos cidadãos, recebendo informações, reclamações, sugestões, denúncias e elogios referentes aos programas, iniciativas e ações orçamentárias executadas pela Autarquia.

Nesse sentido, a sociedade civil é chamada a função de fiscalizar, colaborando por meio da ouvidoria do FNDE, que tem como atribuição: “receber e examinar as

demandas dos cidadãos [...] e, principalmente, responder a todas essas demandas formuladas pela sociedade civil” (BRASIL, 2014, p. 72). Tal atribuição é,

Fruto de uma nova concepção sobre gestão pública, na qual o cidadão deve ser visto como coautor da construção de nossa história, a Ouvidoria do FNDE surge como instrumento para auxiliar esse mesmo cidadão no controle, avaliação e acompanhamento da Administração Pública que, por sua vez, tem o dever constitucional de respeitar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2014, p. 72).

O FNDE como autarquia federal, associada ao MEC, declara direcionar seus esforços no sentido de aprimorar e revisar seu planejamento estratégico, com vistas a contribuir para o acesso universal à educação de qualidade (BRASIL, 2016).

Segundo o texto do Relatório de Gestão FNDE - 2015, a proposição de um planejamento estratégico objetiva: o fortalecimento institucional; a criação de carreiras de técnico e especialista em financiamento; a execução de programas e projetos educacionais; e a ampliação da eficiência, qualidade e a transparência na gestão dos recursos (BRASIL, 2016). Para que tais finalidades sejam alcançadas, o planejamento estratégico do FNDE tem como princípios basilares:

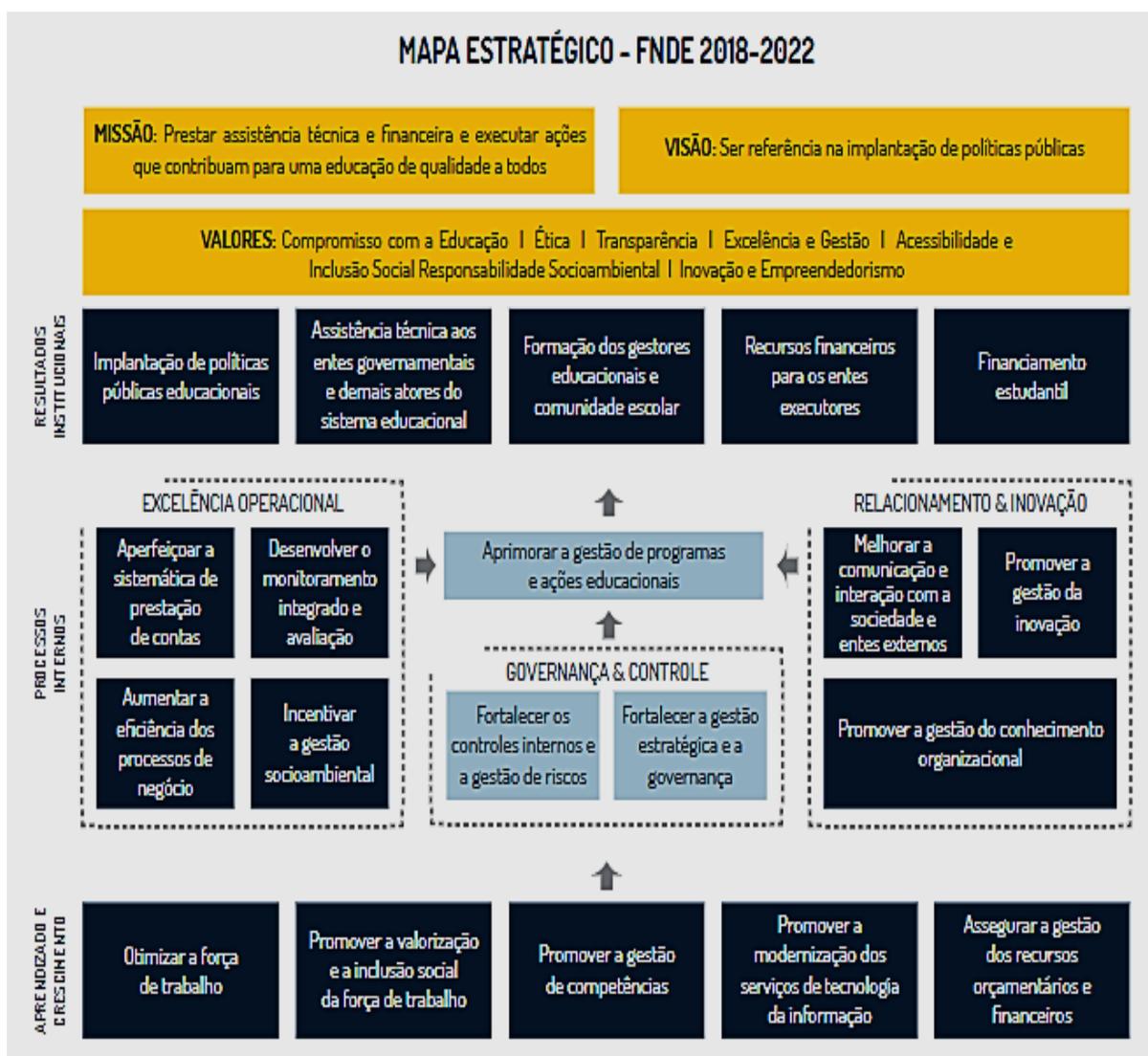
[...] a ênfase na responsabilização, na autonomia, no trabalho em rede, na utilização da informação como instrumento gerencial, no controle social, no estabelecimento de parcerias e na articulação com Estados e Municípios, com o propósito de obter maior regularidade e transparência na aplicação dos recursos do FNDE (BRASIL, 2016, p. 46).

A retórica em torno da qualidade, da eficiência e da eficácia, tem se caracterizado pontos estratégicos de excelência em gestão. O FNDE, tem se ocupado da formação dos gestores educacionais e comunidade escolar, com vistas ao aprimoramento da gestão e para o fortalecimento do controle social dos recursos públicos destinados à educação (BRASIL, 2019d, p. 45). De acordo com as Resoluções nº 35, de 15 de agosto de 2012, que dispõe sobre os critérios de implementação e execução do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola) (BRASIL, 2012), e 37, de 7 de outubro de 2013, que dispõe sobre os critérios de implementação e execução do Programa de Formação de Tutores para as Redes de Parcerias do FNDE (BRASIL, 2012), os parceiros em busca do aprimoramento da gestão, são as secretarias de educação, União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIMES), e prefeituras,

tendo como público alvo “profissionais envolvidos com a comunidade escolar, tais como professores da rede pública de ensino, servidores da rede municipal e estadual, gestores, conselheiros da educação e cidadãos em geral” (BRASIL, 2019d, p .45).

Na figura abaixo, observamos como tais princípios e objetivos tem sido organizado anualmente, a fim aprimorar a gestão/governança e fortalecer o controle dos resultados.

Figura 3: Mapa Estratégico - FNDE 2018- 2022.



Fonte: Relatório de Gestão Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE – exercício 2018 (BRASIL, 2018, p. 18).

Segundo o Relatório de Gestão FNDE - 2015, para que os objetivos propostos se consolidem, o FNDE conta com uma rede de parcerias, que são firmadas sob o discurso de:

[...] elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade da execução dos recursos públicos voltados à educação, propiciando o exercício da cidadania e controle social, a elevação da qualidade dos produtos e serviços ofertados pelo FNDE e a colaboração com outras entidades (BRASIL, 2015, p. 38).

Em face de suas atribuições e de seus objetivos específicos destacados no Planos estratégicos organizados anualmente pelo FNDE, o planejamento das ações e das iniciativas estratégicas são propostas a fim de viabilizar a transferência de recursos para os programas e projetos institucionais, tendo em vista garantir “a manutenção e a continuidade da assistência técnica e financeira aos entes federados por meio da adoção de práticas responsáveis e inovadoras” (FNDE, 2016, P.43). Considerando o processo de acompanhamento de metas visando o alcance e a elevação dos índices de qualidade, o FNDE tem prestado assistência técnica e financeira na execução de ações que contribuam para uma suposta qualidade de educação. Nessa direção, o Plano de Ações Articuladas (PAR), é uma estratégia federal iniciada em 2007, em que se elaboram um plano de trabalho a fim de desenvolver ações pedagógicas e de infraestrutura, tencionado contribuir para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares, com objetivo de colaborar “para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de suas redes públicas de ensino” (FNDE, 2018, p. 87).

Com a publicação do PNE, Lei n.º 13.005/2014, com vigência por dez anos a contar de sua publicação, foram instituídas vinte metas e estratégias de atuação, que segundo o FNDE, corroboram com o que é defendido no âmbito do PAR (FNDE, 2015, p.99). Nessa direção o PAR é estruturado em quatro dimensões de atuação: I) Gestão educacional; II) Formação de profissionais de educação; III) Práticas pedagógicas e avaliação; IV) Infraestrutura física e recursos pedagógicos. O FNDE, destaca que:

Cada dimensão do PAR é composta por áreas de atuação e conta com indicadores específicos para cada uma. Os indicadores apontam quando há situações críticas entre os entes, requerendo ações céleres, apoiadas técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação. Esse processo é feito com o intuito de identificar as áreas prioritárias passíveis de ações, facilitando o gerenciamento das informações para o atendimento realizado pelo governo federal aos estados, municípios e Distrito Federal. (FNDE, 2015, P.99).

Segundo o Relatório de Gestão 2018 do FNDE, vários municípios vêm aderindo a formação do gestor, para comprovar cita que de 2017 a 2018 houve um aumento de 18 % na adesão de novos municípios. Na exposição do Relatório do FNDE, a governança pública é concebida como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2019d, p. 13).

Com base nos documentos do INEP e do FNDE aqui considerados, entendemos que as políticas avaliativas como instrumento de controle do Estado sobre a sociedade, favorece a regulação requerida pela gestão gerencial. Por outro lado, levando em consideração as demandas, emanadas da sociedade e da Gestão Educacional, acreditamos que:

Os professores e educadores, talvez hoje mais do que nunca, desenvolvem sua atividade profissional em meio a pressões e demandas fortemente contraditórias, tendo de prestar contas, simultaneamente, a várias instâncias hierárquicas (do ministério aos diretores de escola), aos pares e supervisores, aos estudantes em muitos casos, bem como aos pais, comunidade educativa e sociedade em geral (AFONSO, 2010, p. 155).

Também percebemos que a prática de disponibilizar/publicizar os dados obtidos a partir da avaliação dos alunos, faz com que os próprios membros da sociedade incorporem as demandas, no sentido de responsabilizar-se e até mesmo buscar soluções mediante a necessidade do controle de qualidade na Educação.

Na perspectiva exposta no relatório de Gestão do FNDE - 2017, “a sociedade tem demandado cada vez mais a racionalização dos gastos públicos, o equilíbrio fiscal, a estabilidade monetária e investimentos em infraestrutura e em políticas educacionais” (BRASIL, 2018, p. 43).

De acordo com nossas afirmações, o processo avaliativo em larga escala, delinea-se como um projeto social que contribui com o controle da formação dos indivíduos. Desse modo, a avaliação como instrumento da Gestão Educacional, tem exercido papel central, na responsabilização dos sujeitos, subsidiando a padronização e o controle social, necessário aos interesses de dominação da classe burguesa.

A discussão aqui apresentada, não esgota a discussão a respeito do uso da Avaliação em larga escala como ferramenta da Gestão Educacional, ao contrário o sistema de avaliação do rendimento escolar, têm ocupado amplo espaço nas

discussões, visto que a retórica em torno da qualidade, da eficiência e da eficácia, tem se caracterizado pontos estratégicos de excelência em gestão.

Como identificado nos documentos analisados nesta pesquisa, o uso dos resultados dessas avaliações, tem sido absorvido para além de mensuração da qualidade da educação. O uso das avaliações externas como instrumento da Gestão Educacional, tem orientado a política educacional, o ensino e aprendizagem dos alunos, assim como as estratégias para a formação de professores, o ranqueamento e a competição entre escolas mediante divulgação dos índices de desempenho acadêmicos dos alunos. Os documentos também nos ajudam a identificar como esta política avaliativa tem fomentado as políticas de alocação de recursos e de incentivos salariais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões desenvolvidas, nesse trabalho foram realizadas a fim de identificarmos em que medida a Avaliação em larga escala como ferramenta da Gestão Educacional e tem materializado os pressupostos da administração gerencial, em razão da aplicação da qualidade e do controle social decorrentes do Estado avaliador/regulador.

Para realizar a discussão em torno do Estado avaliador/regulador, iniciamos o trabalho trazendo à discussão das políticas neoliberais implementadas na década de 1990, visto que estas nortearam a reforma do Estado, no Brasil, conseqüentemente, orientaram a reforma da Educação Básica e da Gestão Educacional.

Partindo do entendimento de que o neoliberalismo promove hegemonicamente políticas de regulação social e econômica, iniciamos o primeiro capítulo, traçando algumas considerações a respeito da redefinição do papel do Estado, que sob influência neoliberal na perspectiva da terceira via, deixou de ser responsável direto pelas políticas públicas, passando a atuar como regulador e avaliador.

No segundo capítulo, desenvolvemos o texto partindo das considerações sobre a reforma da Gestão Educacional e das reformulações traçadas para a Educação Básica, com base na reforma do Estado brasileiro. A partir de então, tratamos da política de Avaliação em larga escala no contexto da administração pública gerencial, uma vez que, nas últimas décadas a política de avaliação para a Educação Básica, no Brasil, vem se firmando como forma de controle social e de regulação.

Destacamos, também, neste capítulo, que em razão desta nova reconfiguração do papel do Estado, no Brasil, a perspectiva gerencial tem incentivado parcerias com o setor privado e órgãos ligados ao terceiro setor, desresponsabilizando o Estado e transferindo as responsabilidades referentes as políticas sociais para os cidadãos/sociedade, contribuindo assim com estratégias de privatização e descentralização.

Nesse sentido, inferimos que a proposição das avaliações em larga escala, sob a justificativa de resolver a ineficiência do Estado no gerenciamento da educação, tem sido utilizada como uma das ferramentas de regulação social e econômica, mediante os resultados verificados, nos indicando seu uso na política de financiamento das políticas sociais, assim como no controle dos indivíduos que se almeja formar.

Com base na justificativa de atingir a qualidade indicada e promover o desenvolvimento econômico e de superação das desigualdades sociais, os relatórios de gestão do FNDE (2014; 2018), indicam o financiamento como norte dessa gestão.

Considerando as informações disponibilizadas no Relatório “Avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros: mapeamento e caracterização das iniciativas em curso” (BRASIL, 2018a), no relatório final de pesquisa, “Relações entre avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros: estudo em dez municípios da federação” (BRASIL, 2018b), observamos que houve nas últimas décadas uma ênfase das políticas avaliativas como diretrizes para as ações governamentais. Os governos estão crescentemente utilizando as avaliações em larga escala, no âmbito nacional, estadual e municipal; investem em práticas avaliativas próprias, a fim de aferir a “qualidade” e melhorar os índices de desempenho.

Essa prática avaliativa, pautada na lógica empresarial, tem sido projetada para melhorar a eficiência e os resultados, cuja referência é a “qualidade”, associada a noção de confiabilidade de um produto/serviço. Dessa forma, de maneira implícita, a confiança, a descentralização da decisão, as formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade, são empregadas no sentido de elevar a qualidade da educação.

Para o Estado, a qualidade é mensurada por meio de “números”, ou seja, pelos dados verificados e disponibilizados à sociedade como forma de prestação de contas. E, para este fim, compreendemos que as avaliações cumprem o seu papel, visto que, servem de instrumento de controle do Estado.

Sob o ideário de que a melhoria da qualidade da educação seria a “forma” de superação das desigualdades e de crescimento econômico com ênfase na formação para o trabalho, observamos que na BNCC, há um direcionamento de quais habilidades e competências são necessárias desenvolver nos alunos. Entendemos que o tipo de sujeito que almeja formar, tem suas habilidades e competências, verificadas nas avaliações externas. Atrelada a isso a nova proposta, “é avaliar atributos relacionados ao caráter e à personalidade” (CARVALHO; SANTOS, 2016, p.10). Tais como: empatia, autoestima, confiança, paciência, criatividade, autonomia, etc. Nesta direção, anuímos da compreensão de que: “essa matriz de referência torna-se um instrumento de política educativa suscetível de modificar o perfil profissional dos professores, bem como as práticas pedagógicas e de gestão” (CARVALHO; SANTOS, 2016, p. 11).

Considerando as necessidades básicas e as condições materiais de subsistência da classe trabalhadora, ou “as demandas da vida cotidiana”, como se expressa na BNCC, o ensino com base na “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, e com garantia de padrão de qualidade, é expresso no inciso I e VII, do Art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, CF, 1988, p. 123). Porém, mesmo sendo direitos conquistados na década de 1980, ainda hoje se faz necessário o enfrentamento, diante do desmantelamento dos direitos básicos, considerando que, “O Estado se modificou ao longo do movimento do capital, engendrado pelas modificações no mundo do trabalho, no mundo da produção da vida social” (MOREIRA, 2015, p. 51) e, nesse movimento, as questões sociais são secundarizadas em detrimento da manutenção/expansão do setor econômico.

Levando em consideração os dados destacados e analisados nessa dissertação, destacamos que os relatórios organizados pelo INEP, referente a pesquisa intitulada, “Relações entre avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros”, volume I e II, nos indicam que a Avaliação em larga escala tem se firmado como ferramenta de controle, visto que a Gestão Educacional tem feito uso dos resultados das avaliações em larga escala para avaliar e orientar a política educacional, assim como, para informar a sociedade sobre o diagnóstico da aprendizagem do aluno, de programas implementados pelo governo e, por consequência, a culpabilização/responsabilização dos sujeitos, mediante aos índices de qualidade verificados e disponibilizados por meio de ranqueamentos entre escolas e alunos.

Entendemos que a constituição de um Estado avaliador, que preza pelo controle de resultados, acaba por impactar o trabalho docente, pois consideramos que o objetivo do trabalho do professor está para além de alcançar e/ou superar resultados. Compartilhando do pensamento de Evangelista e Shiroma (2015), “Se compreendemos a realidade como síntese de múltiplas determinações podemos pensar a Educação como constituída e constituinte dessas mesmas relações sociais. Neste sentido as autoras destacam que “Esse movimento é mais complexo do que poderia parecer, pois está em questão o conteúdo social da aprendizagem humana e o tipo de homem que se deseja formar”. Na nossa perspectiva, “O que caracteriza a função social dos processos avaliativos em larga escala é a mera verificação com ênfase na cobrança e culpabilização dos envolvidos com as unidades escolares [...]” (Zanardini, 2008, p. 42).

Considerando o quanto é complexo fomentar a formação integral dos indivíduos, possibilitando-o dialogar com criticidade e autonomia mediante as contradições existentes no modo de produção capitalista, enfrentamos nesse ano de 2020 uma crise mundial suscitada pela Covid-19, que além dos impactos diretos na saúde, afetou de forma incisiva a economia, os serviços públicos, e por conseguinte a educação, afetando diretamente e escancarando as desigualdades e a vulnerabilidade social.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional: Regulação e emancipação.** Para uma Sociologia das Políticas avaliativas contemporâneas. - São Paulo: Cortez, 2000.

AFONSO, Almerindo Janela. Avaliação educacional. *In*: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente.** Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

AFONSO, Almerindo Janela. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. *In*: Maria Tereza Esteban, Almerindo Janela Afonso, (org.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação.** São Paulo: Editora Cortez, 2010. p.147 -173.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, E. e GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p.09-38.

ANTUNES, Fátima; SÁ, Virgínio. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. *In*: Maria Tereza Esteban, Almerindo Janela Afonso, (org.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação.** São Paulo: Editora Cortez, 2010. P. 112-146.

AZEVEDO, Fernando de. et. al. **Manifesto dos pioneiros da educação nova (1932) e dos educadores (1959).** Editora Massangana. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2010. (Coleção Educadores).

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos.** 2. ed. São Paulo: Gráfica e Editora Peres Ltda. 1994. 56 p. (Caderno Dívida externa nº 6).

BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação: Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997.** Indicadores Seleccionados do Desenvolvimento Mundial. Banco Mundial. Estados Unidos da América, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Anual de 2017: Erradicar a Pobreza Extrema, Promover a Prosperidade Compartilhada.** Washington, DC: Banco Mundial. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Anual de 2019: Erradicar a pobreza, investir em oportunidades.** Washington, DC: Banco Mundial. 2019.

BOTTOMORE, Thomas. **Dicionário do Pensamento marxista.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BRASIL. MARE. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: DF, 1995. Disponível em:<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> Acesso em: 01 ago. 2018.

BRASIL. MARE. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Carta de Brasília sobre Gestão Pública**. Carta conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (CONSAD) por ocasião do congresso do CONSAD. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/CONSADCarta.pdf>. Acesso em: 20 Jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 08 nov. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Lei nº 9394/96. LDB: **Lei de diretrizes e bases da educação nacional**. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em: 08 nov. 2019.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Educação Infantil e Ensino Fundamental. Versão final. Brasília: MEC, 2017b.

BRASIL. MEC/INEP. **Avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros: mapeamento e caracterização das iniciativas em curso: relatório final: resultados do survey: volume I / Adriana Bauer, João Luiz Horta Neto (coordenadores)**. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018a. 165 p. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6373535. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. MEC/INEP. **Relações entre avaliação e Gestão Educacional em municípios brasileiros: estudo em dez municípios da federação: Relatório final de pesquisa**. 2018b. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6373903. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. MEC/INEP. **Sistema De Avaliação Da Educação Básica: DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA - VERSÃO 1.0**. 2018. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018c.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Volume 1/ Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018d.

BRASIL. MEC/INEP. **Relatório SAEB 2017** – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019a

BRASIL. MEC/INEP. **Cartilha SAEB 2019** – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019b

BRASIL. MEC/INEP. **Sistema De Avaliação Da Educação Básica: DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA** Versão Preliminar. 2019. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019c. 211 p. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2018/documentos/saeb_documentos_de_referencia_vf.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. MEC/INEP. **Histórico do Saeb.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/historico> Acesso em: 13 abr. 2019.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Liberalização e fragilidade financeiras: a vulnerabilidade como restrição ao crescimento. **Indicadores Econômicos Fee:** Fundação de Economia e Estatística, Rio Grande do Sul, v. 28, n. 3, p. 115-136. 2000. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1710>. Acesso em: 06 maio 2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. *In:* PEREIRA, L. C. B. e SPINK, P.(Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 15- 20.

CÁRIA, Neide Pena; OLIVEIRA, Sandra Maria da Silva Sales. Avaliação em larga escala e a gestão da qualidade da educação. **Revista de Ciências Humanas – Educação.** v. 16, n. 26, p. 22-40. jul. 2015. Disponível em: <http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadech/article/view/1477/1853> Acesso em: 16 jul. 2019.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. **Autonomia da gestão escolar:** democratização e privatização, duas faces de uma mesma moeda. 2005. 235f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 16 jul. 2019.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Reestruturação Produtiva, Reforma Administrativa do Estado e Gestão da Educação. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez, 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 10 fev. 2020.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Política e Gestão da Educação: explorando o significado dos termos. **Série-estudos:** Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação de UCDB, Campo Grande, v. 21, n. 41, p.77-96, Jan./abril. 2016. Disponível em: <https://www.serie-estudos.ucdb.br/serie-estudos/article/view/945/748> Acesso em: 10 fev. 2020.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de; SANTOS, Jane Eire Rigoldi. **Políticas de avaliações externas:** ênfase nas competências cognitivas e socioemocionais. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 11, n. 3, set./dez. 2016. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa> Acesso em: 11 jun. 2019.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. A Educação Básica brasileira: E as novas relações entre o Estado e os empresários. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.

11, n. 21, p. 525-541, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/800/pdf> Acesso em: 11 jun. 2019.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

DEITOS, Roberto Antonio. O liberalismo social-democrata e a reforma do Estado brasileiro (1995-2002). **Perspectiva**. Revista do centro de Ciências da Educação. UFSC. Florianópolis, SC: Editora da UFSC: NUP/CED, v.30, n.1, p. 199-229, jan./abr; 2012. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2012v30n1p199/21921> Acesso em: 14 nov. 2019.

DEITOS, Roberto Antonio; LARA, Angela Mara de Barros. Estado e política educacional: o receituário do liberalismo social-democrata. **EccoS**, São Paulo, n. 29, p. 35-62. set./dez. 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71524734003>. Acesso em: 14 nov. 2019.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**: Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. 4ed. São Paulo: Cortez. Brasília, DF: MEC/UNESCO, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol.28, n.100- especial, p. 921-946. Out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf> . Acesso em: 03 jan.19

DUARTE, A; OLIVEIRA, D. A. Mudanças na gestão escolar e os reflexos no trabalho do diretor: a gestão por resultados em foco. In: **Anais... XI Seminário Internacional de la Red Estrado: Movimientos Pedagógicos y Trabajo Docente en tiempos de estandarización**, Cidade do México, 2016.

EVANGELISTA, Olinda. SHIROMA, Eneida Oto. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. P.83-120. **Trabalho e educação: interlocuções marxistas** / Georgia Cêa, Sonia Maria Rummert, Leonardo Gonçalves (Orgs.). — Rio Grande: Editora Da FURG, 2019. 186 p.-

EVANGELISTA, Olinda. SHIROMA, Eneida. O caráter histórico da pesquisa em educação. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-14, 2019. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe>. Acesso em: 19 nov. 2019

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política social do Estado capitalista**: As funções da previdência e da Assistência sociais. 5. ed. São Paulo, SP: Cortez Editora, 1987.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Míni Aurélio**: O dicionário da Língua Portuguesa. 8. ed. Curitiba: Positivo, 2010. 956 p.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **Desenvolvimento, Globalização e Políticas Sociais**: um exame das determinações contextuais dos projetos de reforma da educação e da saúde brasileiras da última década. 2006. 292 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/252731/1/Figueiredo_IreniMarileneZago_D.pdf Acesso em: 19 nov. 2019

FIOD, Edna Garcia Maciel. A década de 90 e os rumos do Ensino Público. In: OURIQUES, Nildo Domingos et al (Org.). **No fio da navalha**: crítica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997.

FIORI, José Luiz. **Brasil no espaço**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FIORI, José Luiz. Neoliberalismo e políticas públicas. **Os moedeiros falsos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FLACH, Simone de Fátima. Contribuições para o debate sobre a qualidade Social da Educação na Realidade Brasileira. **Contexto & Educação**, Editora Unijuí. Ano 27, nº 87, p.4-25, Jan./Jun, 2012, Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/download/191/307> Acesso em: 30 abr. 2020.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão FNDE - 2014**. Brasília: FNDE, 2015. 268 p.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão FNDE - 2015**. Brasília: FNDE, 2016. 402 p.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão FNDE - 2016**. Brasília: FNDE, 2017. 254 p.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão FNDE - 2017**. Brasília: FNDE, 2018. 248 p.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão FNDE - 2018**. Brasília: FNDE, 2019d. 97 p.

GADOTTI, Moacir. Qualidade na educação: uma nova abordagem. In: CONGRESSO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: QUALIDADE NA APRENDIZAGEM, 2013, Florianópolis. In: **Anais...** Florianópolis, 2013. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf. Acesso em: 25 out. 2017.

GROPPO, Luís Antonio. MARTINS, Marcos Francisco. Terceira Via e políticas educacionais: um novo mantra para a educação. **RBPAE** – v.24, n.2, p. 215-233, mai./ago. 2008.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. 1. Ed. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP. Boitempo, 2011.

HARVEY, David, 1935. **A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI** / David Harvey; tradução Artur Renzo. - 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2018.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Políticas curriculares, Estado e regulação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out.-dez. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em:20 jan.2019.

IANNI, Octavio. Globalização e Neoliberalismo. **Em perspectiva**. São Paulo. 1998.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso 01 jul. 2020.

MACHADO, Lucília. Capital humano. *In*: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

MALAGUTI, Manoel Luiz; CARCANHOLO, Marcelo Dias; CARCANHOLO, Reinaldo. **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MEDEIROS, André Antonio A. de. Estado, crise econômica mundial e a centralidade do trabalho. *In*: MEDEIROS, André Antonio A. de. **Revista Direito**. São Paulo: Gv, 2009. p. 459-470. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v5n2/11.pdf> Acesso em: 30 abr. 2020.

MOREIRA, Jani Alves da Silva. **Políticas de financiamento e gestão da Educação Básica (1990-2010): os casos Brasil e Portugal**. Maringá, PR: Eduem, 2015.

LÜCK, Heloísa. **Gestão educacional: uma questão paradigmática**. Série Cadernos de Gestão. Vol. I. 12ª ed.- Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Organização do trabalho escolar. *In*: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

Oliveira, D. A; Vieira, L. F; Augusto, M. H. Políticas de responsabilização e gestão escolar na Educação Básica brasileira. **Linhas críticas**, Brasília, DF, v.20, n.43, p. 529-548, set./dez. 2014.

PARO, Vitor Henrique. A Administração capitalista. *In*. PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2000, p.35-80.

PATTO, Maria Helena Souza. Fracasso escolar. *In*: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: PEREIRA, L. C. B. e SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e**

administração pública gerencial. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 21-38.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma, do Estado dos anos 90: logica e mecanismos de controle**. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf. Acesso em: 02 dez. 2017.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003. 207p.

PERONI, Vera Maria Vidal. **O Estado brasileiro e a política educacional dos anos 90**. Disponível em: <http://23reuniao.anped.org.br/textos/0508t.PDF>. Acesso em: 01 jan. 2019.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. Redefinições no papel do estado: terceira via, novo desenvolvimentismo e as parcerias público-privadas na educação. **Faeeba: Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 21, n. 38, p.57-67, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1015/972>. Acesso em: 26 nov. 2019.

PETRAS, J. Os fundamentos do neoliberalismo. *In*: RAMPINELLI, Waldir José e OURIQUES, Nildo Domingos (Orgs.) *No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC*. São Paulo: Xamã, 1997.

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. 2015. 225 f. Tese (Doutorado) - Curso de Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (uerj), Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Luiz-Fernando-Reis-Versao-Final-27DEZ.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

ROSSETTO, Edna Rodrigues Araújo. RITTER, Janete. Apresentando uma alternativa à política de responsabilização pelos resultados (accountability): a avaliação nas escolas do MST. **Educere et Educere**, Vol. 8, nº 15, p. 93-105. Jan/jun. 2013.

SALGADO, Jorge Arzate. Desigualdade social. *In*: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

SANDRI, Simone. **A relação público-privado no contexto do ensino médio brasileiro: em disputa a formação dos jovens e a gestão da da Escola Pública**. 2016. 252 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, Curso de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/43876/R-SIMONE_SANDRI.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 20 jan. 2020.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cad. Cedes**, Campinas/SP, v. 29, n. 78, p.216-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 24 maio 2019.

CARVALHO, Rosângela Tenório de. A QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO DISCURSO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Estudos de Sociologia**, [S.l.], v. 2, n. 18, mar. 2013. ISSN 2317-5427. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/view/235244/28265> Acesso em: 29 nov. 2020.

SOLIGO, Valdecir. A qualidade da educação: conceitos e debates acadêmicos. **Pleiade**, Foz do Iguaçu, v. 07, n. 13, p. 7-32, jan./Jun. 2013. Disponível em: <https://pleiade.uniamerica.br/index.php/pleiade/article/view/205>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

SOLIGO, Valdecir. **Qualidade da Educação**: relações entre características de contexto e os resultados das avaliações em larga escala nos municípios de pequeno porte da região sul do Brasil. 2013. 217 f. Tese (Doutorado) - em Educação, Universidade do vale do Rio dos Sinos, Unisinos, São Leopoldo, RS, 2013. (b) Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4438/Valdecir%20Soligo.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 20 jan. 2019

SOUSA, Sandra M. Zákia. Avaliação do Rendimento Escolar como instrumento de Gestão Educacional. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão Democrática da Educação**: desafios contemporâneos. 2º Ed. Vozes: Petropolis, RJ, 1997. p.264-283.

SOUSA, Sandra M. Zákia L. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, [s.l.], n. 119, p.175-190, 2003. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0100-15742003000200009&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 22 maio 2019.

VIEIRA, Sofia L. Políticas e gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **Revista da ANAPE**, Porto Alegre, RS, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

VIEIRA, Evaldo. **A política e as bases do direito educacional**. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622001000300002&script=sci_arttext. Acesso em: 02 nov. 2018.

VIEIRA, Evaldo. Estado e política social na década de 90. *In*: Nogueira, Francis Mary Guimarães Nogueira. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.p17-42.

WERLE, Flávia O.C. Sistema de avaliação da Educação Básica no Brasil: abordagem por níveis de segmentação. *In*: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Avaliação em Larga Escala**: foco na escola. São Leopoldo; Brasília: Liber Livro, 2010, p.21-36.

WINCH, Christopher; GINGELL, John. **Dicionário de Filosofia da Educação**. São Paulo: Contexto, 2007. 253 p.

WILLIAMSON, John. Reformas políticas na América Latina na década de 80. **Revista de Economia Políticas**, São Paulo, v.12, n.1, p.43-51, jan./mar. 1992. Disponível em: <https://rep.org.br/rep/index.php/journal/article/view/1401> Acesso em: 08 nov. 2020.

ZANARDINI, Isaura Monica Souza. **A ideologia da pós-modernidade e a política de Gestão Educacional brasileira**. 2006. 173 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

ZANARDINI, João Batista. **Ontologia e Avaliação da Educação Básica no Brasil (1990-2007)**. 2008. 208 f. Tese (Doutorado) - em Educação, História e Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.