



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**A AVALIAÇÃO DE SISTEMA EDUCACIONAL (EM LARGA ESCALA) DO
BRASIL E DO URUGUAI: RELAÇÕES COM ACCOUNTABILITY E COM O
DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE**

LILIANE RIBEIRO DE MELLO

**Rio Claro - SP
2020**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**A AVALIAÇÃO DE SISTEMA EDUCACIONAL (EM LARGA ESCALA) DO
BRASIL E DO URUGUAI: RELAÇÕES COM ACCOUNTABILITY E COM O
DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE**

LILIANE RIBEIRO DE MELLO

Orientadora Profa. Dra. Regiane Helena Bertagna

Tese apresentada ao Instituto de Biociências do Câmpus de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Educação.

M527a

Mello, Liliane Ribeiro de

A avaliação de sistema educacional (em larga escala) do Brasil e do Uruguai: relações com accountability e com o direito à educação de qualidade / Liliane Ribeiro de Mello. -- Rio Claro, 2020

292 p. : il., tabs.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Instituto de Biociências, Rio Claro

Orientadora: Regiane Helena Bertagna

1. Educação. 2. Avaliação educacional. 3. Educação Básica. 4. Educação e Estado. 5. Accountability educacional. I. Título.



CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA TESE: A AVALIAÇÃO DE SISTEMA EDUCACIONAL (EM LARGA ESCALA) DO BRASIL E DO URUGUAI: RELAÇÕES COM ACCOUNTABILITY E COM O DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

AUTORA: LILIANE RIBEIRO DE MELLO

ORIENTADORA: REGIANE HELENA BERTAGNA

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Doutora em EDUCAÇÃO, pela Comissão Examinadora:

Profa. Dra. REGIANE HELENA BERTAGNA

Departamento de Educação / UNESP - Instituto de Biociências de Rio Claro - SP

Profa. Dra. RAQUEL FONTES BORGHI

Departamento de Educação / UNESP - Instituto de Biociências de Rio Claro - SP

Profa. Dra. MARA REGINA LEMES DE SORDI

Departamento de Estudos e Práticas Culturais - Faculdade de Educação / Universidade Estadual de Campinas - SP

Profa. Dra. LUANA COSTA ALMEIDA

Departamento de Teorias e Práticas Pedagógicas - Centro de Educação e Ciências Humanas / Universidade Federal de São Carlos - SP

Profa. Dra. MARÍA ESTER MANCEBO GONZÁLEZ

Facultad de Ciencias Sociales - Instituto de Ciencia Política / Universidad de La República de Uruguay

Rio Claro, 28 de setembro de 2020

AGRADECIMENTOS

Esta oportunidade de poder percorrer um caminho acadêmico e chegar a um doutoramento, eu nunca imaginava alcançar. Foi se tornando um objetivo tão sonhado, tão almejado... E, como sonho de uma garota de família humilde que sempre percorreu por escolas públicas até ingressar na universidade pública, chegar aqui só poderia mesmo me fazer vislumbrar gratidão.

Por isso, agradeço, nesta singela manifestação, a todas as pessoas que passaram por minha vida, em vários momentos e contextos. Para rir, chorar, debater nossos modos de vida em sociedade, dialogar sobre coisas corriqueiras, discordar. A gratidão que sinto se deve porque, enquanto um ser social, sei que necessito de todos vocês para sempre aprender mais, seja porque concordo com as ideias e convicções ou pela discordâncias que me fazem buscar cada vez mais fundamentos para defender o ímpeto por uma sociedade mais justa.

Obviamente também agradeço a dádiva de viver, de estar, de sentir, de me permitir, de saber meus limites e potencialidades, de me criticar... E, como desde pequena me cultivam a ideia de Deus (embora ainda buscando compreender sua forma), a Ele sou grata.

É importante também destacar alguns agradecimentos especiais às pessoas que conviveram comigo mais intensamente, mesmo que de longe, demonstrando carinho e apoio nesses quatro anos de doutoramento (um pouco mais devido o triste momento de pandemia causada pelo vírus Covid-19).

Gratidão à professora, e hoje amiga, Dra. Regiane Helena Bertagna, por me ensinar a dar os primeiros passos na investigação científica com muito rigor e aprofundamento, tornando-se minha querida “mãe acadêmica” e fazendo com que eu trilhasse um caminho que, como estudante de escolas públicas, dificilmente acreditaria que seria possível. Obrigada por confiar em mim e me ensinar tanto!

Agradeço às professoras participantes das bancas de avaliação desta pesquisa. Às professoras Dra. Raquel Fontes Borghi e Dra. Mara Lemes de Sordi pelas provocações e questionamentos na banca de qualificação, trazendo novos olhares para a pesquisa e por aceitarem o convite em estar também na banca de defesa contribuindo para o desfecho da pesquisa. Igualmente, agradeço à professora Dra. Luana Costa Almeida e professora Dra. María Ester Mancebo pela aceitação do convite à banca de defesa, pela leitura atenta e por todas as contribuições. Todas vocês, junto com minha orientadora, são mulheres que me inspiram na luta pela educação pública de qualidade a todos.

Agradeço ainda à professora Dra. María Ester Mancebo pela acolhida e pelas diretrizes oferecidas durante o período sanduiche realizado na Facultad de Ciencias Sociales da UdelAR (Uruguay) e a todos do Instituto de Ciencia Política que me oportunizaram mais conhecimentos.

Agradeço a todos os integrantes do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE), pelas profícuas discussões sobre a educação e pelas aprendizagens. Elas fizeram

parte não somente das construções desta pesquisa, como também do meu pensar a educação e minha prática docente.

A todos os professores do Departamento de Educação e os profissionais da UNESP/Rio Claro, minha gratidão! Vocês seguiram ensinando e trabalhando pelo funcionamento da instituição, organizando as burocracias e fazendo parte da estrutura da instituição para continuidade e qualidade da vida acadêmica de todos nós estudantes.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Agradeço, portanto, a esta agência de fomento por proporcionar o financiamento parcial dessa pesquisa, com disponibilidade das bolsas de estudos do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior e do Programa de Demanda Social.

Agradeço a todos os entrevistados por se disporem ao diálogo e possibilitarem maior compreensão da dinâmica das políticas educacionais e da sistemática de avaliação no Brasil e no Uruguai.

Aos companheiros e companheiras de profissão pelas trocas cotidianas no chão das escolas públicas.

Agradeço a minha família, minha mãe Heloisa e meu pai Renor pelo amor infinito; as minhas irmãs Viviane, Suzane e Cristiane pelo companheirismo de sempre e por me darem minhas lindas sobrinhas Laura, Luize, Cecília e Helena, que me propiciam muita alegria e vivacidade.

Agradeço meu amor, companheiro e amigo de longa data, Rafael, por sempre estar ao meu lado, incentivando e provocando novas inquietações sobre temas diversos, pelo amor e cuidado de sempre, pela partilha de momentos e compreensão de minhas imperfeições.

Agradeço também a todos meus amigos de sempre e os mais recentes. À Marcela que seguiu minha amiga de luta pela educação e de vida, minha confidente, minha companheira, aquela que eu posso contar sempre. À toda galera da bagunça e também do apoio unespiano que guardo com muito amor no coração, especialmente aos mais presentes: Kelli, Vanessa, Greice, Lincoln, Tiago (Sabão). À Lais que segue “since 1998” uma amiga querida e parceira. Aos amigos uruguaios (e brasileiros) que me acolheram como irmãos num país “chiquito”, mas enorme de coração: Julian, Alejandro, Loli, Laura, Rodrigo, Mayda, Lorena, Vanessa, Julia, Diego.

Muito obrigada a todos/as os supracitados e aos que, por ventura, tenha esquecido de mencionar, que colaboraram com a formação de quem sou e para continuar a caminhada!

PREFÁCIO

Há razões para escrever as páginas que seguem a partir de uma perspectiva para a educação: o anseio de que ela seja garantida a todas as pessoas e ofereça a consciência de lutar pela oportunidade de melhorar suas condições de vida em todos os aspectos, melhoria como uma possibilidade, melhoria como ideal, melhoria como transformação.

Esta escrita não procura, no entanto, apontar uma solução prática para os problemas das políticas e sistemas educacionais, mas promover a reflexão e o diálogo sobre a concepção de educação que se deve buscar para a nossa vida em sociedade.

É auspicioso querer isso, requer uma transformação do mundo, mas não se pode deixar tudo como está se há injustiças, e pior, se houver intensificação de um modelo social excludente de sociedade. Requerer e lutar por direitos e justiça social não agrada aos grandes detentores de bens, pois o lucro está em sua premissa. Infelizmente, algumas vezes, também não agrada aos próprios trabalhadores que acreditam ou se iludem que serão beneficiados neste sistema produtivo capitalista.

Bem, com isso, já se pode pensar sobre a luta de classes sociais que, como dizia Marx (1985), tem suas implicações e desenvolvimentos nas relações de trabalho. A educação também se relaciona ao mundo produtivo e ao trabalho, portanto, essa luta se reflete nas estruturas e relações dos processos educacionais.

Não sem razão, as organizações econômicas internacionais e os grupos empresariais estão cada vez mais envolvidos na educação, com uma visão economicista, ou seja, justificada no discurso do crescimento econômico voltado à acumulação. Diante disso, exalta-se uma questão relativa ao tema deste estudo: por que estes atores têm interesse em contribuir para a avaliação padronizada como uma medida política para os governos? Entende-se que não há neutralidade.

É importante, então, ensaiar novas propostas para envolver todos os cidadãos neste confronto, para que a melhoria da educação represente um processo inclusivo, com liberdade de diálogo e consciência da disputa de interesses na apropriação do conhecimento para a formação humana.

O estudo também busca promover a reflexão sobre o que realmente deve ser analisado quando se fala de qualidade educacional ou o que importa na educação. Fala-se de pessoas, de povo, de humanidade.

É como uma defesa da escola pública de qualidade social, como espaço de garantia do direito à educação a todos, que este estudo se apresenta.

“[...] a importância de uma coisa não se mede com fita métrica, nem com balanças, nem com barômetros etc. Que a importância de uma coisa há que ser medida pelo encantamento que a coisa produza em nós.” – Manoel de Barros

RESUMO

A avaliação de sistema educacional em larga escala consiste em um dos instrumentos para avaliar a educação. Nas últimas décadas, elas têm ganhado destaque no cenário internacional com formulações variadas em muitos países, principalmente, com uso de testes padronizados de desempenho dos estudantes. A ênfase neste tipo de avaliação repercute de diferentes formas nas redes de ensino. Entende-se que elas são apontadas como parte da *accountability* em educação, por vezes, de forma a influenciar as análises da complexidade do processo educativo com parâmetros economicistas e com propósitos formativos para uma determinada organização social. Diante disso, esta pesquisa teve como objetivo principal analisar as políticas nacionais de avaliação de sistema educacional em larga escala do Brasil e do Uruguai buscando entender as suas características a partir das implicações contextuais e da relação com a construção do direito à educação de qualidade. O olhar para as avaliações do Brasil e do Uruguai se destacaram devido a alguns aspectos que apontavam para rumos diferentes nas políticas educacionais desses países. A pesquisa foi realizada a partir da abordagem qualitativa, com base no estudo dos dois casos, o Brasil e o Uruguai. Realizou-se um levantamento de documentos oficiais das administrações públicas nacionais, legislações e referenciais teóricos pertinentes à temática. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores sociais, tais como: representantes dos órgãos responsáveis pela administração e avaliação de sistemas nacionais, bem como com estudiosos e representantes de associações acadêmicas e civis e da categoria docente, para complementar as informações sobre as avaliações nacionais e as relações com as políticas educativas. Utilizando a análise do conteúdo para tratar os dados, buscou-se elucidar as questões que estão subjacentes às políticas avaliativas adotadas nacionalmente em cada um dos países. Com o intuito de por em questão a restrição da avaliação da qualidade somente aferindo os resultados de desempenho dos alunos em testes cognitivos e demais resultados quantificáveis, com ênfase nos processos de responsabilização, incita-se o envolvimento de diversificadas dimensões da formação e a participação da comunidade escolar nos processos avaliativos, por entender que são essenciais para a qualidade social da educação. Considerou-se, ainda, que as demandas estruturais, necessárias para efetivar tal qualidade, devam ser assumidas como responsabilidade do Estado. A pesquisa parte, portanto, da defesa da educação como direito social; aponta como estão configuradas as normativas educacionais e as estruturas dos sistemas públicos de ensino obrigatório brasileiro e uruguaio; caracteriza as avaliações nacionais do Brasil e do Uruguai, apresentando seus percursos históricos e instrumentos; referencia a compreensão do termo *accountability* e suas implicações no contexto das reformas educacionais a partir dos anos 1990, envolvendo a avaliação estandardizada com viés economicista e também sinaliza para propostas que apontam para processos de contrarregulação; apresenta o papel das avaliações em larga escala nacionais nos países estudados para verificar seus delineamentos com as perspectivas de *accountability* educativo e suas relações com a concepção e garantia da qualidade educacional nos países estudados; apresenta um ensaio sobre os programas e ações políticas desenvolvidas nas últimas gestões públicas para evidenciar suas relações com o planejamento educacional. Por fim, são ressaltadas algumas reflexões que a pesquisa tem suscitado e a defesa da educação de qualidade socialmente referenciada como um direito de todos, questionando a necessidade de modelos censitários de avaliação e com forte responsabilização pelos resultados.

Palavras-chave: Avaliação em larga escala. Política educacional. Direito à educação. Qualidade social da educação. *Accountability*.

ABSTRACT

Educational large-scale assessment consists in one of the instruments for educational assessment. In the last few decades they have been in notoriety upon the international scenario, with different approaches within several countries, mostly using standardized student performance tests. The emphasis in this sort of assessment has contrasting repercussions on educational networks. It is implied that they are addressed out as part of accountability in education, sometimes aiming to drive the complex analysis of the educational process under economic parameters and towards formative purposes for a given social organization. Therefore, this research aims to analyze Brazil and Uruguay national public policies for large-scale assessment of educational systems, seeking to understand its characteristics based on contextualized implications and its relations with the structuring of rights for quality education. The glimpse at Brazil and Uruguay assessments stood out due to some aspects that seemed to point to different directions in the educational policies of these countries. This research was conducted under a qualitative approach, based on the study of the two cases, Brazil and Uruguay. A research on official documents of national governments, laws and theoretical references related to the matter was carried out. Semi-structured interviews with social actors such as: officials of organizations accountable for management and assessment of national systems, educational professionals and teaching category personnel was conducted in order to complement the information about national assessments and relations with educational policies. Using content analysis to handle data, we sought to elucidate the issues underlying the policies adopted nationally in each country. In order to bring into question the limits of quality assessment only by measuring the students performance results in cognitive tests and other quantifiable results with emphasis on liability processes, urges the involvement of different dimensions of training and the participation of the school community in the assessment processes, understanding that they are essential for the social quality of education. It was also considered that the structural demands to carry out such quality improvement should be assumed as a state responsibility. This research therefore stands for the education as a social right; it highlights how the educational norms and structures of public educational systems of Brazil and Uruguay are configured; it characterizes Brazil and Uruguay national assessments presenting their instruments and historical pathways; it outlines the understanding of the term accountability and its implications within the context of educational reforms from the 1990s onwards, comprehending standardized assessments with econometric biases which also denotes to propositions leading to anti-regulatory actions; it presents the role of national large-scale assessments in the considered countries in order to verify their framework under the perspectives of educational accountability and its relations with their approach for quality educational assurance; it presents an essay about the programs and policy actions matured in the last public administrations to highlighting its relationship with educational planning. Finally, some reflections standing for the quality education, socially assigned, as a right for all are brought up in this research, questioning the need for census-based and liability-process models of assessment.

Keywords: Large-scale assessment; Educational policy; Right to education; Education social quality; Accountability.

RESUMEN

La evaluación del sistema educativo a gran escala es uno de los instrumentos para evaluar la educación. En las últimas décadas, ellas han ganado prominencia en el escenario internacional con formulaciones variadas en muchos países, principalmente con el uso de testes estandarizados de desempeño de los estudiantes. Los énfasis en este tipo de evaluación tienen diferentes formas en las redes de enseñanza. Se entiende que son apuntadas como parte de *accountability* educativo que, por veces, influencia los análisis de la complejidad del proceso educativo con parámetros economicistas y con propósitos formativos para una determinada organización social. Así, esa investigación tuvo como objetivo principal analizar las políticas nacionales de evaluación del sistema educativo a gran escala de Brasil y de Uruguay intentando entender sus características a partir de las implicaciones contextuales y de la relación con la construcción del derecho a la educación de calidad. La mirada para las evaluaciones de Brasil y Uruguay se han destacado debido a algunos de los aspectos que apuntaban para trayectorias distintas en las políticas educativas de esos países. La investigación fue realizada con un abordaje cualitativo, con estudio de dos casos, Brasil y Uruguay. Ha sido realizado un levantamiento de los documentos oficiales de las administraciones públicas nacionales, legislación y revisión de referenciales teóricos pertinentes al tema. También se consideró la importancia de realizar entrevistas semiestructuradas con los actores sociales, tales como: representantes de los órganos responsables por la administración y evaluación del sistema educativo, académicos y representantes de los docentes, de asociaciones académicas y de asociaciones civiles, para complementar las informaciones sobre las evaluaciones nacionales y las relaciones con las políticas educativas. Usando el análisis del contenido para manejar los datos, se buscó evidenciar las cuestiones que están involucradas a las políticas de evaluación adoptadas nacionalmente en cada uno de los países. Con el fin de poner en tela de juicio el límite de la evaluación de la calidad simplemente midiendo los resultados del desempeño de los estudiantes en pruebas y otros resultados cuantificables, con énfasis en procesos de rendición de cuentas, se fomenta la implicación de diversas dimensiones de la formación y la participación de la comunidad escolar en los procesos de evaluación, entendiendo que son fundamentales para la calidad social de la educación. También se consideró que las demandas estructurales, necesarias para efectuar dicha calidad, debían asumirse como responsabilidad del Estado. La investigación parte, por lo tanto, de la defensa de la educación como derecho social; apunta como están configuradas las normativas educacionales y las estructuras de los sistemas públicos de enseñanza brasileño y uruguayo; caracteriza las evaluaciones nacionales de Brasil y de Uruguay, presentando sus trayectorias históricas; informa sobre la comprensión del término *accountability* educativo y sus implicaciones en el contexto de las reformas educativas desde la década de 1990, que involucran una evaluación estandarizada con *bies* economicista y también señalan propuestas que apuntan a procesos de contrarregulación; presenta el papel de las evaluaciones a gran escala nacionales en los países del estudio para verificar sus lineamientos con perspectivas de *accountability* educativo y sus relaciones con la concepción y garantía de calidad educativa en esos países; presenta un ensayo sobre los programas y acciones políticas desarrolladas en las últimas gestiones públicas para evidenciar sus relaciones con el planeamiento educativo. Por fin, son resaltadas algunas reflexiones que la investigación ha planteado y la defensa de la educación pública de calidad socialmente refrendada como derecho de todos, cuestionando la necesidad de modelos de evaluación censal y fuerte responsabilidad por los resultados.

Palabras clave: Evaluación a gran escala. Política educativa. Derecho a la educación. Calidad social de la educación. *Accountability*.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recursos relacionados à infraestrutura disponível nas escolas de ensino fundamental segundo dependência administrativa – Brasil 2017.....	58
Tabela 2 – Rendimento médio mensal e número de profissionais por tipo de profissão, valores em reais – Brasil e regiões – 2001.	61
Tabela 3 – Remuneração média ponderada pela carga horária padronizada para 40 horas semanais e salário mínimo – Brasil – 2012 a 2014.....	62
Tabela 4 – Remuneração média ponderada por carga horária padronizada para 40h semanais – Brasil – 2014.....	62
Tabela 5 – Resultados dos estudantes brasileiros Brasil no PISA 2015, TERCE 2013 e SAEB 2017.....	64
Tabela 6 – Atendimento em estabelecimento educativo à população de 3 a 22 anos de idade no período de 2006 a 2017.	74
Tabela 7 – Taxa de analfabetismo no período de 1963 a 2017 – Uruguai.....	75
Tabela 8 – Remuneração docente (inicial), porcentagem de aumento anual e referência de salário mínimo nacional 2015 a 2018.	79
Tabela 9 – Alunos por maestros na escola pública urbana de educação primária – Uruguai 2003 e 2015.	80
Tabela 10 – Resultados dos estudantes uruguaios no PISA 2015, TERCE 2013 e Aristas 2017/2018.....	81
Tabela 11 – Resultados do Brasil e Uruguai no PISA 2000-2015.	87
Tabela 12 – Médias a serem atingidas no IDEB de acordo com o PNE 2014-2024.	233

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Portarias de regulamentação do SAEB 1994-2019 - Brasil.....	28
Quadro 2 - Circulares e Resoluções da ANEP sobre avaliação educativa no Uruguai.	31
Quadro 3 - Categorias a que pertencem as pessoas selecionadas para entrevistas.	33
Quadro 4 - Níveis de ensino de educação formal obrigatória no Brasil.....	50
Quadro 5 - Níveis de ensino de educação formal obrigatória no Uruguai.	67
Quadro 6 - Políticas educativas uruguaias por dimensões - 1985 a 2005.	72
Quadro 7 - Informações sobre as avaliações nos países participantes do TERCE.	90
Quadro 8 - Informações sobre o sistema de avaliação do Brasil - 1990 a 2005.	90
Quadro 9 - Informações sobre o sistema de avaliação do Uruguai - 1996 a 2002.....	91
Quadro 10 - Eixos, dimensões e indicadores do modelo de avaliação brasileira - 1990.....	97
Quadro 11 - Avaliações nacionais de sistema educativo no Brasil 1981-2017.	109
Quadro 12 - Características de Aristas 2017-2018	121
Quadro 13 - Avaliações nacionais de sistema educativo no Uruguai 1990-2018.....	123

Quadro 14 - Dimensões propostas para a formação humana	196
Quadro 15 - Accountability educativo no Brasil e no Uruguai	202

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade - Brasil, 2016 e 2017.....	56
Figura 2 - Nível de instrução de pessoas com 25 anos ou mais de idade – Brasil, 2016 e 2017.	58
Figura 3 - Mapas com o percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação adequada anos iniciais e anos finais do ensino fundamental 2017.	61
Figura 4 - 25 anos de avaliação da educação no Brasil.....	94
Figura 5 - Características do SAEB 2019	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Total de matrículas na educação básica, segundo a rede de ensino – Brasil 2013-2017.....	55
Gráfico 2 - Taxa de escolarização das pessoas de 4 a 24 anos de idade – Brasil (2015, 2016 e 2017).....	55
Gráfico 3 - Taxa de escolarização líquida dos 6 aos 24 anos de idade – Brasil, 2017.....	57
Gráfico 4 - Porcentagem do PIB na educação de 2000 a 2015, projeções e meta PNE para 2024 no Brasil.....	59
Gráfico 5 - Taxa de escolarização líquida e bruta por etapa de ensino – Uruguai 2017.	75
Gráfico 6 - Nível educativo alcançado pela população em 2017 por nível socioeconômico – Uruguai.	76
Gráfico 7 - Evolução do gasto total em educação como porcentagem do PIB 2005-2015 – Uruguai.....	77
Gráfico 8 - Porcentagem de liceus de Montevideu segundo a construção e o equipamento mobiliário.	78
Gráfico 9 - Formação docente por nível de ensino e subsistema – Uruguai 2015.....	80
Gráfico 10 - Número de respostas em relação à defesa da avaliação estandarizada.....	202

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ANA – Avaliação Nacional de Avaliação

ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica

ANEP – *Administración Nacional de Educación Pública*

ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar

ATD – *Asembleias Técnico Docentes*

BM – Banco Mundial

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEIP – *Consejo de Educación Inicial y Primaria*

CES – *Consejo de Educación Secundaria*

CETP – *Consejo de Educación Técnico Profesional*

CFE – *Consejo de Formación en Educación*

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CODICEN – *Consejo Directivo Central*

DIEE – *Dirección de Investigación, Evaluación y Estadística*

EDURURAL – Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro

ENA – *Evaluación Nacional de Aprendizajes*

FA – *Partido Frente Amplio*

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GREPPE – Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INEEd – *Instituto Nacional de Evaluación Educativa*

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LGE – *Ley General de la Educación* (Uruguai)

MEC – Ministério da Educação

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

ONGs – Organizações Não Governamentais

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

NCLB – *No Child Left Behind* (EUA)

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PDSE – Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior

PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

TCT – Teoria Clássica de Testes

TRI – Teoria da Resposta ao Item

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UMRE – *Unidad de Medición de Resultados Educativos*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. A DEFESA DA EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL E OS SISTEMAS PÚBLICOS DE ENSINO NO BRASIL E NO URUGUAI	36
1.1. Educação obrigatória no Brasil	49
1.1.1. Organização do sistema educativo brasileiro	49
1.1.2. Breve histórico da educação formal obrigatória no Brasil	52
1.1.3. O sistema de ensino básico brasileiro	54
1.2. A educação obrigatória no Uruguai	65
1.2.1. Organização do sistema educativo uruguaio	65
1.2.2. Breve histórico da educação formal obrigatória no Uruguai	69
1.2.3. O sistema de ensino básico uruguaio	73
2. CARACTERÍSTICAS DAS AVALIAÇÕES DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL E NO URUGUAI	84
2.1. A avaliação do sistema de ensino no Brasil	93
Histórico e características	93
Algumas experiências de avaliações internacionais do Brasil	110
O Inep	111
2.2. A avaliação do sistema de ensino no Uruguai	112
Histórico e características	112
Algumas experiências de avaliações internacionais do Uruguai	124
O INEE	124
3. CONTEXTO DAS REFORMAS EDUCATIVAS E ENTENDIMENTOS DA AVALIAÇÃO COMO PARTE DE ACCOUNTABILITY	126
3.1. Accountability: em busca de definições	147
3.2. Accountability em educação	156
4. ANALISANDO OS MODELOS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO BRASIL E DO URUGUAI: PERSPECTIVAS	180
4.1. Entendimentos de qualidade educacional para reflexão sobre os processos de accountability	184
4.2. Refletindo sobre as avaliações nacionais do Brasil e do Uruguai como dimensão de accountability	199
a) Avaliação, prestação de contas e responsabilização no Brasil:	202
b) Avaliação, prestação de contas e responsabilização no Uruguai	218
4.3. Ensaio sobre a incidência da avaliação nos planejamentos e ações na área educacional do Brasil e do Uruguai	229

4.3.1. Políticas educacionais para a educação obrigatória no Brasil	230
4.3.2. Políticas educacionais para educação obrigatória do Uruguai.....	245
CONSIDERAÇÕES PARA CONTINUIDADE DO DEBATE E DA LUTA PELA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE COMO DIREITO SOCIAL	257
REFERÊNCIAS	267
APÊNDICES	288

INTRODUÇÃO

Entende-se, pedagógica e politicamente, que a avaliação é essencial por fazer parte do processo para traçar rumos na área educacional, consubstanciando o procedimento de alimentação de dados e de desdobramentos em ações para melhorar sua qualidade. É necessária uma análise sobre os objetivos que se quer alcançar, o contexto em que se encontra e os subsídios que podem dar as condições para alcançá-los. Portanto, nesta pesquisa¹, a avaliação de sistema é considerada uma ação integrante das políticas públicas educacionais.

Neste estudo, compreende-se a avaliação de sistemas, a partir da designação de Freitas *et al.* (2012, p. 47), como “[...] um instrumento de acompanhamento global de redes de ensino com o objetivo de traçar séries históricas do desempenho dos sistemas, que permitam verificar tendências ao longo do tempo, com a finalidade de reorientar políticas públicas.”. Entende-se que esta reorientação de políticas públicas deve objetivar a garantia do direito à educação de qualidade para todos, considerando os diversos elementos internos e externos aos sistemas educativos neste processo avaliativo, como também deve envolver uma maior amplitude dos aspectos da formação humana.

Atualmente, são as avaliações em larga escala que ganham evidência. Estas, segundo Werle (2010), consistem em processos amplos e estandardizados que envolvem os sistemas de ensino “[...] na maior parte das vezes voltada predominantemente para o foco da aprendizagem dos alunos e com a finalidade de obter resultados generalizáveis ao sistema. Portanto, a avaliação em larga escala sempre é uma avaliação externa às instituições escolares avaliadas” (WERLE, 2010, p. 22).

Logo, estas avaliações são caracterizadas por testes cognitivos, recorrentemente voltados às áreas de linguagem e de matemática (por vezes, incluindo ciências naturais), aplicados em nível internacional, nacional, estadual e/ou municipal, com o intuito de verificar a performance dos estudantes em conteúdos, competências e habilidades que se tem considerado mínimos para cada etapa de ensino.

As avaliações de sistemas em larga escala têm sido utilizadas como instrumento de regulação em meio às políticas educacionais globalizadas (AFONSO, 2007; OLIVEIRA,

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 - para financiamento, parcial, com bolsa de estudos durante os seis meses de período sanduíche realizado no Uruguai por meio do Programa Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), e por mais quatro meses com bolsa de Demanda Social (DS) do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNESP/Rio Claro.

2009; SILVA, 2009; EDWARDS JR., 2014), enaltecendo a regulação de determinados conhecimentos com parâmetros na agenda econômica que são colocados como “padrões mundiais” para medida de qualidade sendo que:

“Regular”, no sentido amplo do termo, é vocação de toda política pública, entretanto “regulação” foi um termo construído no interior das “políticas públicas neoliberais”, [...] para denotar uma mudança na própria ação do Estado, o qual não deveria intervir no mercado, a não ser como um “Estado avaliador”. (FREITAS, 2005, p. 913).

Assim, trata-se de, neste estudo, considerar avaliação de sistema como ação do Estado, ou seja, como uma política pública, o que remeteu a buscar esclarecimentos sobre o Estado, em consonância com o que Werle (2011, p. 770) apresenta:

Estudar o Estado é analisar a sua ação pública, é compreender suas lógicas de intervenção, identificar suas dinâmicas articulações com a sociedade. Falar do Estado é referir-se a processos e dispositivos político-administrativos que são tanto normativos como voltados para a ação e coordenados ao redor de objetivos.

O ímpeto deste nível de avaliação como parte das recomendações para o desenho das políticas educativas, principalmente, no marco das reformas na administração estatal e, conseqüentemente, das reformas educacionais, ocorreu em vários países, a partir da década de 1980. Fato este que explica o enaltecer de modelos estandardizados como uma opção política. Assim, este modelo avaliativo tem se tornado foco de políticas educacionais nas últimas décadas, apresentadas pelos órgãos públicos, bem como por organismos internacionais e multilaterais, com o discurso de regular os resultados de aprendizagem dos estudantes, se configurando como componente do processo de implementação de reformas educativas.

Embora se reconheça a relevância de procedimentos de produção de dados sobre o sistema educacional com instrumentos adequados e confiáveis, este tem ocorrido fortemente influenciado via lógica do mercado, cobrando “produtividade” dos profissionais de educação e dos estudantes com objetivos formativos voltados para a sociedade capitalista (FREITAS, 2016), bem como para mercantilização da educação (OLIVEIRA, 2009).

Contrapondo-se a esta perspectiva de formação, de trato mercantil, esta pesquisa parte da defesa da educação como um direito social com potencial emancipador.

O viés ideológico nas concepções de educação e sua qualidade tem sido apontado por pesquisadores (GENTILI, 1995; BOUZAS, 1998; CHIRICO, 1998; FREITAS, 2007, 2012; 2016; CASASSUS, 2009; SILVA, 2009; RAVITCH, 2011; FLACH, 2012; ALMEIDA, 2014;

SOUSA, 2014; BERTAGNA, 2017, entre outros) que destacam que não há neutralidade nos usos (e abusos) do termo. Assim, nota-se que compreender as perspectivas de qualidade lançadas junto às políticas públicas de educação envolve considerações sobre sua complexidade e não pode ser observada somente através de dados quantitativos, uma vez que exige uma contextualização de outros fatores além do resultado de desempenho dos alunos em um teste e, até mesmo, de quantificação de diferentes indicadores. Necessita de uma visão qualitativa com perspectiva social mais ampla para análise de condição de oferta educacional e promoção de formação humana emancipatória, bem como enfrentamento de problemas de exclusão que estão além dos muros da escola, constituindo uma sociedade desigual e refletindo nesta instituição. Ou seja, os sistemas de ensino não podem ser analisados isoladamente das questões estruturais e sociais em que estão imersos e, tampouco, se pode deixar tais questões de lado quando se propõem a garantir o direito à educação com políticas públicas.

Adverte-se que não deve ocorrer a conformação diante da desigualdade socioeconômica como um limitador, ou justificativa, da falta do direito à educação com apropriação do conhecimento. Pelo contrário, deve-se considerar tal desigualdade como um fato real que requer mais melhorias nas condições estruturais para se efetivar, principalmente quando se atende à pobreza, conforme apresenta Freitas (2007, p. 969):

Isso não significa que todas as escolas não tenham de ser eficazes em sua ação. Muito menos que as escolas que atendem à pobreza estejam desculpadas por não ensinarem, já que têm alunos com mais dificuldades para acompanhar os afazeres da escola. Ao contrário, delas se espera mais competência ainda. Mas os meios e as formas de se obter essa qualidade não serão efetivos entregando as escolas à lógica mercadológica. A questão é um pouco mais complexa.

Com os diversos estudos que desvelam os discursos políticos acerca da qualidade educacional que se relacionam à avaliação, este tema se insere nesta análise, uma vez que se entende a necessidade de promover a qualidade social da educação (SILVA, 2009; SORDI; VARANI; MENDES, 2017), visando à formação humana, com aprendizagens significativas, em que os conhecimentos historicamente produzidos são trabalhados não de maneira mecânica ou técnica, mas sim de forma contextualizada e problematizada para os estudantes, possibilitando a compreensão da realidade social.

Em um panorama mundial, se evidencia a influência de órgãos econômicos internacionais para reformulações das políticas educacionais com orientações ou exigências,

principalmente quando atreladas a empréstimos financeiros para a área educacional. O fato de serem agentes econômicos, dentro do contexto de um modelo produtivo, aponta para necessidade de questionar suas intencionalidades e seus interesses na área.

Ressalta-se que o Banco Mundial (BM), por exemplo, tem disseminado, através de seus relatórios, a ideia de que é necessário minimizar custos e melhorar os resultados, propagando a visão (neoliberal) de que o gasto com educação não é tão essencial quanto um bom “gerenciamento” dos recursos e, de certa maneira, conformando uma ideia de qualidade.

Los gobiernos pueden ayudar a mejorar la calidad de la educación sobre todo mediante el establecimiento de normas, mediante el apoyo a los insumos que han demostrado mejorar los resultados, mediante la adopción de estrategias flexibles para la adquisición y el uso de los insumos y mediante la vigilancia del rendimiento. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 7).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ao implementar o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (*Programme for International Student Assessment* – PISA) tem impulsionado uma determinada direção aos sistemas educacionais, de maneira mais global, internacionalmente, apesar das variações nacionais. Este programa está ancorado a uma ideia de competências que jovens de quinze anos de idade em todo mundo devem obter, desvelando uma visão globalizada de modelo formativo que é questionado por Spring (2008) e Edwards Jr. (2014).

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), por meio de comissões técnicas, tem realizado análises do setor educacional de diversos países da região e, a partir dos relatórios, induzem o planejamento dos sistemas educativos nacionais à lógica produtivista mercantil.

O Programa de Reformas Educacionais na América Latina (PREAL), criado no início dos anos 1990, reúne vários documentos que apontam a necessidade de políticas educativas mais eficientes para a produção da qualidade, bem como a prestação de contas para alcançar e monitorar melhorias, a partir de avaliações standardizadas.

No decorrer da análise, observou-se que, ao defenderem o uso da avaliação como uma forma de evidenciar resultados produzidos pelas escolas, os órgãos econômicos acima citados inserem a avaliação em processos de *accountability* com uma perspectiva economicista, utilizam-se de conceitos econômicos baseados em produtividade e competitividade para tratar as políticas sociais, tais como: o controle dos gastos educacionais e o foco em resultados cognitivos dos alunos nos testes, com comprometimento e responsabilização, principalmente, das escolas e das famílias. Desta forma, a avaliação baseada em testes standardizados,

defendida por esses organismos, assinala estar a serviço de um modelo de *accountability* com um viés político-ideológico neoliberal que:

[...] indica frequentemente uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos. (AFONSO, 2012, p. 472).

Planteando a discussão de *accountability* nas políticas públicas com relação aos possíveis formatos avaliativos a serem adotados pelos Estados, os sistemas educacionais recebem influências do contexto econômico, social, cultural e político em âmbito mundial e, dependendo das adesões ou resistências internas, das variantes nacionais e locais, formam suas especificidades.

Pelo fato de a avaliação standardizada se assentar como um instrumento dentro das políticas educacionais com destaque, compreende-se a relevância de analisar estas avaliações para refletir sobre seus processos de desenvolvimento e a garantia do direito à educação pública de qualidade.

Consecutivamente, alguns questionamentos emergem para investigação, tais como: quais trajetórias os sistemas avaliativos podem ter em distintos países; quais os objetivos e interesses envolvidos em destacar os modelos de avaliação standardizada; que relações as avaliações nacionais têm com as perspectivas de *accountability*. E, visto que a busca pela qualidade educacional está sendo atrelada aos sistemas avaliativos, também se questiona o que tem sido efetivado enquanto políticas públicas educativas para a melhoria do sistema educativo; que propósito formativo está sendo proporcionado pelos sistemas de ensino.

Também é importante questionar os espaços possíveis para promover e implementar processos de contrarregulação à vertente economicista de educação, tendo em vista as possibilidades para efetivar a qualidade social para formação humana.

Instigado por tais questões, o lócus desta pesquisa se orientou para o aprofundamento sobre os sistemas de avaliação da educação do Brasil e do Uruguai. A escolha foi realizada devido ao fato de os dois países possuírem avaliações nacionais desde a década de 1990, inseridas em um contexto histórico de reformas educacionais, embora a particularidade de cada organização política e social desses países balize outras possibilidades na construção e na intensidade da avaliação.

No Brasil, país em que a pesquisa está sendo desenvolvida, tem-se intensificado avaliações como parte das políticas educacionais, com a opção política de publicização de resultados de cada unidade escolar e estabelecimento de metas quantitativas.

No Uruguai, tem-se colocado uma perspectiva peculiar de política de dados confidenciais e proclamado a não responsabilização de unidades e profissionais da educação pelos resultados em seus documentos, desde a implementação de sua avaliação nacional no ano de 1996.

Algumas características preliminares demonstravam as semelhanças em ambos os países, pois adotaram a política avaliativa nacional em um contexto de reformas educativas dos anos 1990. Verifica-se que as similitudes das reformas educacionais no Brasil e no Uruguai se dão pela influência das instituições internacionais anteriormente citadas, com as quais estes contam para financiamentos e parcerias em projetos educacionais. Isso tem colocado a avaliação estandardizada a ser institucionalizada como parte das orientações e diretrizes para suas reformas educacionais.

Sendo assim, embora haja influências externas que apontem para uma trajetória globalizante, a conjuntura organizacional da administração pública nacional e seus aspectos sociais e culturais refletem no planejamento e na efetivação de políticas públicas educativas com movimentos dinâmicos, o que suscitou a investigação das políticas educativas atreladas a sistemas de avaliação nos países selecionados para a pesquisa.

A partir de documentos disponibilizados em sítio eletrônico dos órgãos responsáveis pela organização e aplicação da avaliação de sistema – o Instituto Nacional de Educação e Pesquisa (INEP), no Brasil, e o Departamento de Evaluación de Aprendizajes vinculado a Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) e do Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd), no Uruguai –, foram encontradas algumas características das propostas nacionais de avaliação em larga escala nos países pesquisados.

Contextualizando o surgimento das avaliações de sistema, constata-se que, no Brasil, as primeiras experiências de avaliação em larga escala iniciaram na década de 1980 (BONAMINO, 2013), no entanto, se consolidaram com a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) pelo Instituto Nacional de Pesquisa Educacional (INEP), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), no ano de 1990, em caráter amostral.

No Uruguai, a experiência de avaliação educativa nacional teve início no fim dos anos 1980 e início dos 1990 e se institucionalizou no ano de 1996 com a criação da *Evaluación*

Nacional de Aprendizajes (ENA) organizada e aplicada pela Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

No Brasil e no Uruguai, têm sido publicados diversos documentos sobre os resultados das avaliações e ainda há necessidade de esclarecer como efetivam ações para melhorar a qualidade educacional a partir das informações coletadas. Os usos dos resultados das avaliações de sistemas, como apontado com base em Freitas *et al.* (2012), deve direcionar a implementação de políticas públicas que subsidiem a estruturação dos sistemas de ensino.

Há que se considerar também que os objetivos proclamados nos documentos podem diferir-se dos objetivos reais.

Enquanto os objetivos proclamados se situam num plano ideal onde o consenso e a convergência de interesses é sempre possível, os objetivos reais situam-se num plano onde se defrontam interesses divergentes e por vezes antagônicos, determinando o curso da ação e as forças que controlam o processo. (SAVIANI, 1997, p. 190).

Para além do propagado nos documentos oficiais, a pesquisa de Ferrer (2006) constatou que no Uruguai são tomadas ações a partir dos resultados, no entanto, não descreve quais seriam essas ações.

En el nivel nacional, son pocos los países que han realizado un uso específico de los datos de las evaluaciones de aprendizaje para la toma de decisiones de política educativa. Entre ellos puede mencionarse a Chile, México y **Uruguay**. (FERRER, 2006, p. 45, grifo da pesquisadora).

Diante do exposto, a escolha por pesquisar o sistema de avaliação brasileiro e uruguaio se deu pelo interesse de compreender os rumos, as estratégias e os objetivos para a melhoria educacional tomada pelos dois países, ainda que reconhecendo as características e organizações distintas, que são pertencentes à América Latina e influenciados politicamente pelos organismos internacionais e pelas potências hegemônicas² (AFONSO, 2005). A realidade brasileira tem apontado para uma visão da avaliação mais atrelada à responsabilização e competição, pressionando os gestores e os docentes por melhores resultados com uma proposta empresarial (FREITAS, 2012, 2014), enquanto no caso do

² Conforme Bobbio (1998, p. 579), hegemonia se refere à “[...] supremacia de um Estado-nação ou de uma comunidade político-territorial dentro de um sistema. A potência hegemônica exerce sobre as demais uma preeminência não só militar, como também frequentemente econômica e cultural, inspirando-lhes e condicionando-lhes as opções, tanto por força do seu prestígio como em virtude do seu elevado potencial de intimidação e coerção; chega mesmo a ponto de constituir um modelo para as comunidades sob a sua Hegemonia.”.

Uruguai, os documentos oficiais apontam para o instrumento da avaliação estandardizada para informar sobre a situação do sistema de ensino e auxiliar na transparência e na tomada de decisões em conjunto.

A intencionalidade na escolha dos casos se deu pela apresentação distinta entre os casos brasileiro e uruguaio com relação ao uso dos resultados das avaliações em larga escala, possivelmente, desvelando os processos de contrarregulação. No Brasil, os resultados da avaliação, que têm seu formato censitário, são publicizados apontando, principalmente, o desempenho dos estudantes como indicador de qualidade de unidades e sistemas de ensino e gerando maior impacto na percepção e na definição da organização do trabalho pedagógico com responsabilização dos profissionais da educação. Por sua vez, no Uruguai, os resultados da avaliação amostral têm sido apontados como parte da transparência do poder público na área educacional, sendo analisado a partir de perfis socioeconômicos de estudantes e unidades escolares, prezando pela confidencialidade dos dados.

Para o presente estudo, o entendimento de educação está atrelado a uma formação humana para além da produção de força de trabalho competente voltada ao modo de produção capitalista. O direcionamento do olhar para o desempenho dos alunos em testes padronizados é apenas um recorte, focado principalmente em linguagem e matemática e a ausência de análise sobre as condições de oferta do ensino e das condições de aprendizagem pode levar às segregações sociais. Ao se considerar os resultados como indicadores únicos da qualidade dos sistemas educativos, pode-se suscitar uma formação superficial à parte da população mais desfavorecida social, econômica e culturalmente. Percorrendo esses apontamentos, nota-se que é necessário compreender a trajetória das políticas públicas defendendo a promoção do direito à educação de qualidade a todos cidadãos como um compromisso do Estado, com objetivo de uma formação humana abrangente e democrática (BERTAGNA, 2017).

Entende-se, ainda, que para efetivar as melhorias nos sistemas educativos, embora se saiba que há pressões econômicas de contexto global, é necessário promover políticas públicas que propiciem espaços para o diálogo sobre educação com toda a comunidade escolar junto com o poder público. Além disso, são necessárias melhorias nas condições reais dos sistemas educacionais para a promoção da qualidade social, abrangendo as dimensões avaliativas e as concepções formativas, o que pode constituir as peculiaridades e as características diferenciais na configuração dos sistemas avaliativos, dos seus objetivos e usos de seus resultados.

Objetivo principal

Esta pesquisa teve como objetivo principal analisar as políticas nacionais de avaliação de sistema educacional em larga escala do Brasil e do Uruguai, buscando entender as suas características a partir das implicações contextuais e da relação com a construção do direito à educação de qualidade.

Objetivos específicos

Os objetivos específicos que visam apoiar o alcance deste objetivo geral são:

- Analisar a configuração da educação como direito social e descrever a organização dos sistemas de ensino público do Brasil e do Uruguai;
- Caracterizar as avaliações de sistema em nível nacional da etapa de educação obrigatória do Brasil e do Uruguai para compreender as especificidades e as dinâmicas em seus percursos históricos;
- Compreender o contexto de surgimento da ênfase na avaliação em larga escala, estandardizada, na política educacional do Brasil e do Uruguai;
- Entender as relações de *accountability* educativa com a avaliação estandardizada para identificar os aspectos de *accountability*, atrelados aos atuais modelos de avaliações de sistema do Brasil (SAEB) e do Uruguai (Aristas), e as implicações destas avaliações na concepção e garantia da educação pública de qualidade.

Trajetória percorrida

Para o desenvolvimento da pesquisa, tendo em vista a complexidade da temática, há a necessidade de um olhar aprofundado dentro do contexto das políticas públicas educacionais brasileiras e uruguaias. Para tal, as características da abordagem qualitativa apresentadas por Bodgan e Biklen (1994), na área de educação, se adequam a esta pesquisa, a saber: a) um contato direto do pesquisador com a realidade, em ambiente natural, tomando o pesquisador como principal instrumento; b) o destaque da importância da descrição dos dados, atribuindo o maior número de elementos possíveis, para melhor compreensão do fato analisado; c) a ênfase no processo e não no produto; d) o foco nos significados e perspectivas dos participantes; e) a análise como processo indutivo, sem pretensão de testar hipóteses.

A pesquisa qualitativa abre um leque de possibilidades analíticas das temáticas em educação primando para questionamentos atrelados ao estudo da qualidade dos dados sem objetivar um resultado final e/ou genérico para as problemáticas neste campo.

Para se realizar uma pesquisa, é preciso promover o confronto entre dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento teórico acumulado a respeito dele (LUDKE; ANDRÉ, 1986; MINAYO, 2001). O conhecimento científico é o conhecimento que se constrói a partir de métodos, portanto, neste estudo adotou-se a construção e análise dos dados com base em fundamentações teóricas de forma sistemática.

Esta pesquisa é descritiva a partir do estudo de dois casos, o Brasil e o Uruguai. A partir de André (2005) se entende que o conceito de estudo de caso é muito amplo, porque não é um método específico de pesquisa ou uma escolha metodológica, mas uma forma particular de estudo e uma escolha do objeto de estudo. Segundo esta perspectiva, há quatro características que André (2005) considera essenciais no estudo de caso qualitativo: 1) particularidade, que dá enfoque a uma situação, um fenômeno; 2) descrição, que busca evidenciar aos leitores as características específicas do caso estudado; 3) heurística, que decorre da descoberta dos leitores a respeito do conhecimento apresentado a partir dos dados, podendo criar novos significados; 4) indução, decorrente da abordagem qualitativa, que vai buscando tatear os indícios (ANDRÉ, 2005).

O estudo de caso do Brasil e do Uruguai não visou à comparação entre os dois países, uma vez que eles têm características distintas em relação à gestão e organização da administração da educação pública e ao tamanho dos sistemas públicos de ensino. Entretanto, foram estabelecidas relações entre as características e princípios evidenciados nos dois casos para analisar seus potenciais e limites nas construções de política pública educacional em contraposição às diretrizes e pressões internacionais e hegemônicas.

O período histórico em análise remete aos contextos amplos das políticas educacionais pós anos 1990, por ser o período de institucionalização dos sistemas avaliativos nos dois casos estudados. Para a análise dos planos, programas e ações políticas nacionais, remeteu-se aos períodos das últimas gestões públicas nacionais, qual seja, no Brasil nos períodos 2014-2016 e 2016-2018, e no Uruguai o período 2015-2019.

Para a sua concretização, foram utilizados como procedimentos metodológicos o levantamento e a análise dos documentos oficiais dos sistemas de ensino brasileiro e uruguaio sobre as políticas de avaliações nacionais, entre outros que foram se relacionando com as temáticas do trabalho; a pesquisa bibliográfica foi utilizada para fundamentação teórica; as

entrevistas semiestruturadas para maior compreensão sobre as avaliações a partir dos apontamentos dos atores sociais imersos nos contextos analisados; e, ainda, a análise de conteúdo dos dados coletados a partir da triangulação dos métodos (MINAYO, 2001).

Inicialmente, fez-se necessária a busca por referenciais teóricos que auxiliassem no aprofundamento sobre a temática para o desenvolvimento deste trabalho. A pesquisa bibliográfica expressa um olhar sobre pesquisas já realizadas no campo educacional, permitindo a compreensão da dinâmica do objeto de estudo sob diversas perspectivas e contribuindo para possibilidades de avanços teóricos (GIL, 2007). Assim, foi realizado levantamento bibliográfico, inicialmente, sobre as temáticas da avaliação de sistemas e políticas públicas educacionais e, posteriormente, remeteu-se à compreensão sobre direito à educação nos sistemas educativos brasileiro e uruguaio, as reformas educativas, *accountability* educacional, construindo um escopo sobre a produção acadêmica relacionado às temáticas para auxiliar a análise dos dados.

A produção sobre avaliação e política educativa é vasta e leva a diferentes perspectivas, portanto, buscou-se a literatura disponível nas bibliotecas das universidades em que se teve acesso, a saber: UNESP/Rio Claro, *Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación* e *Facultad de Ciencias Sociales* da Udelar, para fundamentação teórica. Devido à facilidade de acesso à produção mais atualizada, utilizou-se das publicações em periódicos científicos da área de educação disponíveis no banco de artigos científicos do sítio eletrônico do Scielo.org com escopo regional da América Latina.

Em decorrência das leituras e análises preliminares, deparou-se com a necessidade de investigar os assuntos que estavam relacionados com a temática, uma vez que os dados sobre o histórico das avaliações nacionais de sistema no Brasil e no Uruguai sinalizavam que a avaliação de sistema era remetida ao contexto de reforma educativa ocorrida nos dois países na década de 1990 e, principalmente, à inserção de *accountability* no campo da educação. Deste modo, procurou-se compreender o conceito de *accountability* educativa, verificando a relação com a avaliação de sistema educacional, instrumentada e focalizada principalmente em testes standardizados, analisando seus princípios e possibilidades de formulações.

Para compreensão dessa relação, buscou-se arcabouço teórico sobre as reformas educativas na América Latina, com especificidades sobre o caso do Uruguai e do Brasil. Posteriormente, foi realizado um mapeamento com o descritor *accountability* educativo pela sua relação com as avaliações de sistema e constatou-se uma ampla produção publicada tanto no Scielo Regional (América Latina) quanto no *Education Resources Information Center*

(ERIC)³. Após o levantamento, foi realizada a leitura prévia de resumos dos artigos que estavam disponíveis para domínio público (uma vez que alguns periódicos tinham acesso restrito mediante pagamento), tendo em vista que o objetivo deste mapeamento era uma compreensão do conceito de *accountability* educativo. Devido à vasta produção científica, priorizou-se o impacto da produção computada pela ferramenta “citado por” do Google acadêmico⁴, ou seja, o indicativo de elevado número de citações dos artigos acadêmicos. Assim, foram descartadas as produções muito específicas de casos de outros países, que não o Brasil e/ou o Uruguai, e que não se debruçavam em seus fundamentos conceituais. Notou-se que as pesquisas estadunidenses têm sido as mais divulgadas e citadas. Ademais, verificou-se alguns documentos sobre a educação na América Latina e outros referenciais pertinentes para compreender melhor a temática.

O levantamento e a análise de documentos oficiais também foram relevantes para compreender as propostas de administração da educação pública do Brasil e Uruguai, uma vez que denotam as perspectivas para o setor. Os relatórios oficiais sobre a situação da educação, as legislações educativas, os instrumentos legais de regulação e sistematização dos modelos avaliativos e os planejamentos educacionais dos países compõem os objetos de estudo.

Buscou-se a trajetória histórica das avaliações de sistemas nacionais brasileiro e uruguaio, a partir dos documentos oficiais dos dois países, bem como de divulgação científica, para poder caracterizar as suas propostas de avaliações de sistema. Foi pertinente realizar o levantamento e a análise de documentos oficiais do Ministério da Educação do Brasil (MEC), Instituto Nacional de Pesquisa Educacional (INEP), do Brasil, e da *Administración Nacional de la Educación Pública* (ANEP), *Unidad de Medición de Resultados Educativos* (UMRE), da *Dirección de Investigación, Evaluación y Estadística*, do *Instituto Nacional de Evaluación Educativa* (INEEd), do Uruguai, e outros dentro do campo da produção científica para compreender os sistemas de avaliação.

³ No Scielo Regional (América Latina), em publicações no período 2000-2018, os filtros Ciências Humanas, Educação, Ciências Políticas, Sociologia resultaram em 178 artigos científicos. No Education Resources Information Center (ERIC), publicações no período 1999-2018, com os filtros Journal Articles foram encontrados 7.123 artigos, sendo incluídos mais dois filtros *Educational policy* e *Politics of education* para melhor afinamento, obtendo 245 artigos. A leitura dos resumos permitiu a seleção daqueles que conceituavam e aprofundavam sobre *accountability* educativo.

⁴ Esta ferramenta permite a consulta das citações que determinado documento recebeu contabilizadas automaticamente pelo Google a partir das publicações disponíveis na internet. Assim, tendo em vista que o conceito emergiu dos dados e que se tinha o propósito de compreendê-lo, mas não mapear a produção científica a seu respeito, considerou-se relevante o uso desta ferramenta para buscar artigos que tivessem qualidade científica e fossem referência para a temática.

No Brasil, a regulação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é realizada por meio de portarias formuladas e emitidas pelo MEC e INEP⁵:

Quadro 1 – Portarias de regulamentação do SAEB 1994-2019 – Brasil

Número e data	Conteúdo	Órgão	Observações
nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994	Criar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica	MEC	-
nº 931, de 21 de março de 2005	Institui a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC como um dos processos de avaliação que passam a integrar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.	MEC	Inclusão de avaliação censitária conhecida como Prova Brasil.
nº 69, de 4 de maio de 2005	Sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC no ano de 2005.	INEP	-
nº 89, de 25 de maio de 2005	Sistemática para realização da ANEB	INEP	-
nº 47, de 3 de maio de 2007	Sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC (PROVA BRASIL) e da Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB no ano de 2007.	INEP	-
nº 87, de 07 de maio de 2009	Sistemática de realização do SAEB 2009	INEP	-
nº 149, de 16 de junho de 2011	Sistemática de realização SAEB 2011	INEP	-
nº 403, de 31 de outubro de 2011	Edição especial da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC (Prova Brasil) 2011 em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e municípios, com o objetivo de estabelecer, na forma desta Portaria, a sistemática para a participação especial de municípios que não possuem escolas com a quantidade mínima de 20 estudantes matriculados no 5º ano do ensino fundamental.	INEP	-

⁵ Não foram localizadas as Portarias referentes às especificações das edições do SAEB de 1995, 1997, 1999, 2001 e 2003.

nº 410, de 3 de novembro de 2011	Divulgação de resultados	INEP	Art. 1º Os municípios que implantaram o Ensino Fundamental de nove anos em 2008 poderão requerer ao INEP a não divulgação de seus resultados na Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC (Prova Brasil) 2011 e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB 2011 até o final do mês de fevereiro de 2012.
nº 152, de 31 de maio de 2012	Recurso contra resultados SAEB	INEP	Acesso a resultados preliminares e período para interposição de recursos.
nº 482, de 7 de junho de 2013	Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB.	MEC	Criação da Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA.
nº 304, de 21 de junho de 2013	Sistemática de realização SAEB 2013	INEP	-
nº 174, de 13 de maio de 2015	Sistemática para a realização do SAEB 2015	INEP	-
nº 410, de 22 de julho de 2016	Estratégia para a realização da Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA, no ano de 2016.	INEP	-
nº 564, de 19 de abril de 2017	Altera a Portaria MEC nº 482, de 7 de junho de 2013, que dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB e dá outras providências.	MEC	Alteração do público-alvo do SAEB com inclusão de amostras de escolas da rede privada de ensino e estudantes da etapa do ensino médio.
nº 447, de 24 de maio de 2017	Estabelece diretrizes para o planejamento e a operacionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2017.	INEP	-
nº 1.100, de 26 de dezembro de 2018	Estabelece as diretrizes para a realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB no ano de 2019.	INEP	Alteração do público-alvo com inclusão da etapa da Educação Infantil, 2º ano do ensino fundamental. Aplicação de Provas de Ciências da Natureza e de Ciências Humanas para estudantes de 9º ano do Ensino Fundamental.

nº 271, de março de 2019	Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2019.	INEP	Regulamentações atualizadas devido à mudança de gestores no MEC e no INEP e retirada dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental do público-alvo.
nº 366, de abril de 2019	Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2019.	INEP	Revoga a Portaria n. 1.100/2018. Inclui novamente estudantes do 2º ano do ensino fundamental no público-alvo.

Fonte: a autora, com base nos documentos.

Além destas portarias, também foram pesquisadas as notas técnicas e explicativas e os relatórios de resultados do SAEB de cada ciclo de aplicação para auxiliar a caracterização e compreensão de seus aspectos e dinâmicas de estruturação, regulamentação e reformulação.

No Uruguai, a regulamentação da *Evaluación Nacional de Aprendizaje* (ENA) e da *Evaluación de Logros Educativos*, conhecida como Aristas, foi realizada a partir de resoluções internas dos órgãos responsáveis, ANEP e INEE, respectivamente, com solicitações de recursos financeiros ao poder legislativo. Por serem internas, o acesso fica restrito ao sistema de ensino; assim, inicialmente, analisou-se as suas formatações a partir da apresentação nos relatórios de resultados que traziam suas características, históricos e os informes sobre o estado da educação uruguaia elaborados pelo DICE/ANEP e pelo INEE a cada dois anos, sendo que, até o momento, disponibilizaram os informes dos biênios 2013-2014 e 2015-2016.

A partir do contato com a realidade do Uruguai, proporcionada pela concessão da bolsa de estudos oferecida pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), foi possível compreender melhor a organização do sistema de ensino deste país. Assim, procurou-se aprofundamento do conhecimento sobre o sistema uruguaio buscando fontes de aprimoramento da pesquisa neste país (eventos, cursos, entre outros), além de acesso a referencial teórico pertinente e atualizado de investigações uruguaias, principalmente, vinculadas à *Universidad de la República*, que proporcionaram uma aproximação com o objeto de estudo. Além disso, a partir de uma solicitação para a ANEP, foram disponibilizadas as documentações abaixo relacionadas sobre avaliação educacional deste país:

Quadro 2 – Circulares e Resoluções da ANEP sobre avaliação educativa no Uruguai.

Número e data	Conteúdo	Órgão	Observações
Circular n. 03, março de 2006	Instrumento para reflexão da avaliação diagnóstica.	ANEP/CEIP	Participação da equipe escolar dos aspectos qualitativos.
Circular n. 02, março de 2007	Avaliação diagnóstica comum.	ANEP/CEIP	Considerações e proposta de elaboração da avaliação.
Circular n. 03, junho de 2007	Proposta piloto de avaliação com aplicação autônoma no 1º ano da primária.	ANEP/CEIP	-
Circular n. 08, maio de 2009	Avaliação <i>on-line</i> do 2º ano da primária.	ANEP/CEIP	Explicação e instruções para realização autônoma das provas.
Circular n. 08, novembro de 2010	Aula extra para análise de resultados e planejamento de intervenção pedagógica.	ANEP/CEIP	-
Circular n. 15, março de 2011	Declaração de interesse na Avaliação Formativa <i>on-line</i> - 3º da primária até 3º da média básica	ANEP/CEIP	-
Circular n. 02, maio de 2012	Planejamento da avaliação de aprendizagem <i>on-line</i>	ANEP/CEIP	Datas, áreas e reflexão da avaliação.
Circular n. 21, março de 2014	Importância da avaliação formativa.	ANEP/CEIP	-
Circular n. 22, março de 2014	Defesa da avaliação de competências.	ANEP/CEIP	-
Circular n. 33, maio de 2014	Reitera defesa do instrumento e de aplicação da avaliação formativa e censitária em 2014.	ANEP/CEIP	-
Circular n. 57, junho de 2015	Reforça a importância da aplicação em todas unidades escolares.	ANEP/CEIP	Dada a aplicação em 80% das escolas até a data, reforçam para maior abrangência.
Circular n. 05, outubro de 2015	Aplicação controlada e autônoma da avaliação <i>on-line</i> .	ANEP/CEIP	Datas, áreas e etapas de ensino para a avaliação.
Circular n. 104, novembro de 2015.	Aplicação da avaliação alinhada a perfis de êxito.	ANEP/CEIP	-
Circular n. 3, 2016	Princípios orientadores do CEIP: qualidade, inclusão, participação e integralidade.	ANEP/CEIP	-
Resolução n. 10, setembro de 2017.	Sobre aplicação da Aristas (<i>Evaluación nacional de logros educativos</i>) na educação primária.	ANEP/CEIP	Ciclo de aplicação com datas, áreas, etapas de ensino e unidades avaliadas.
Resolução n. 42, setembro de 2018.	Interesse de aplicação de Aristas (<i>Evaluación nacional de logros educativos</i>) na educação média.	ANEP/CES	Interesse de aplicação de Aristas com suporte da CES/ANEP.

Fonte: a autora, com base nos documentos.

Considerou-se que a entrevista seria um importante procedimento de coleta de dados para complementar as informações sobre as características das propostas avaliativas e para explorar a interpretação dos atores sociais sobre as políticas de avaliação educacional. Buscou-se informar como elas se desdobram na prática, bem como entender o papel da avaliação para traçar as políticas educativas no caminho para a melhoria educacional dos países estudados. Com a realização do período de investigação no Uruguai, propiciado pelo PDSE/CAPES, optou-se também pela realização de entrevistas semiestruturadas, uma vez que se adequavam ao desenho desta pesquisa.

A entrevista semiestruturada tem como característica um roteiro com perguntas abertas e é indicada para estudar um fenômeno com uma população específica: grupo de professores; grupo de alunos; grupo de enfermeiras, etc. Deve existir flexibilidade na sequência da apresentação das perguntas ao entrevistado e o entrevistador pode realizar perguntas complementares para entender melhor o fenômeno em pauta. (MANZINI, 2012, p. 156).

Assim, após aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa com seres humanos da UNESP/Rio Claro, sob o Parecer n. 2.812.786, foram realizadas entrevistas com representantes dos órgãos responsáveis pela administração e avaliação de sistemas nacionais (do INEP/MEC, no Brasil, e do INEEd e *Departamento de Evaluación* da ANEP, no Uruguai), e com profissionais da educação, estudiosos e representantes da categoria docente, para esclarecimentos dos desenhos avaliativos, tratativa dos resultados, relações com as políticas educativas. Sua realização envolveu pessoas que atuam ou atuaram em função técnica ou gestora dos órgãos responsáveis pelas avaliações nacionais, estudiosos reconhecidos na área educacional e representantes dos trabalhadores da educação.

Seguindo as normas do Conselho Nacional de Saúde e do Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Biociências da UNESP de Rio Claro, foi realizado procedimento de solicitação de aprovação dos instrumentos de pesquisa com humanos, no caso da entrevista com apresentação do roteiro e do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), em que constam os esclarecimentos sobre o conhecimento e ações para minimização de riscos (Apêndice A). Obteve-se um parecer positivo em julho de 2018, assim, as entrevistas iniciaram em setembro do mesmo ano.

Diante da possibilidade de aceitação ou recusa de participação nesta pesquisa, foram entrevistados 14 participantes no Uruguai e 05 no Brasil, representando as categorias que se entendeu serem importantes na representação de atores sociais envolvidos nos processos de políticas avaliativas:

Quadro 3 – Categorias a que pertencem as pessoas selecionadas para entrevistas.

Categorias	Brasil	Quantidade		Uruguai	Quantidade	
		Contato	Resposta positiva		Contato	Resposta positiva
Autoridades	Presidência INEP	4	1	Sec. Exec. INEEEd	1	1
	DAEB/INEP	1	0	CODICEN	1	1
	SEB/MEC	2	0	Conselhos	4	2
Técnicos	INEP	2	1	INEEd	1	1
	SEB/MEC	1	0	ANEP	2	2
Representantes docentes	CNTE	1	1	ATDs	4	2
	Sindicato	2	0	Sindicatos	2	1
Acadêmicos	Estudiosos	5	1	Estudiosos	4	3
Associações acadêmicas e civis	ABAVE	2	1	Eduy21	1	1
TOTAL		20	5		20	14

Fonte: elaboração da autora.

Os contatos foram realizados via *e-mail* para apresentação e convite à participação na pesquisa com encaminhamento do roteiro e TCLE anexados à mensagem. Em alguns casos, contou-se com o auxílio das professoras orientadoras para um contato inicial. Ressalta-se que, na tentativa de contatar os atores, foram realizados os mesmos percursos, ou seja, foram encaminhados correios eletrônicos, com reenvio por mais de uma vez quando necessário, na expectativa de uma resposta. No entanto, três participantes brasileiros responderam com a opção de não participar da pesquisa por motivos pessoais e profissionais, e ainda houve doze convidados brasileiros e seis uruguaios que não retornaram os contatos. Evidencia-se que a participação de entrevistados uruguaios teve maior representatividade e ressalta-se que todos os entrevistados forneceram informações pertinentes para melhor compreender a dinâmica das políticas avaliativas em cada país.

As entrevistas ocorreram em espaços escolhidos pelos participantes, presencialmente ou via ferramenta de chamadas *on-line*, e houve ainda um caso em que o entrevistado preferiu responder às perguntas por escrito. Nos casos em que ocorreram os diálogos, as entrevistas

duraram entre quarenta e cinco minutos e uma hora e trinta minutos com consentimento da gravação de áudio e assinatura do TCLE.

A análise dos dados coletados foi elaborada a partir do uso da análise de conteúdo para buscar o sentido e o significado atrelado à mensagem em cada contexto. Com base em Bardin (1995), é possível compreender que a análise de conteúdo requer uma técnica para buscar o entendimento da mensagem emitida pelo documento em questão e apresenta a sistemática de exploração do tema buscando a compreensão do texto e a relevância para a pesquisa.

Bardin (1995) aponta como processos de análise de conteúdo: a organização, a codificação, a categorização, a inferência e a interpretação. Por isso, foram realizados: o levantamento e organização dos dados sobre as avaliações nacionais; a sistemática de divisão em unidades temáticas; a definição de categorias, para analisar a composição das características das avaliações de sistema educacional; as inferências que destacam seus alinhamentos com as perspectivas de *accountability* e concepções de qualidade; e a interpretação, ao expor as relações que se estabeleceram na análise dos dados.

Desta forma, as categorias que emergiram dos conteúdos dos documentos e das entrevistas, debruçadas em referenciais teóricos, foram: concepção e formulação de sistema de avaliação; processos de *accountability*; utilização dos resultados de avaliações para efetivação de programas de ações políticas; compreensão da construção de qualidade educacional.

Destaca-se que o conteúdo das entrevistas, depois de analisado, remeteu para elementos que os atores sociais imersos na realidade apontaram, favorecendo o entendimento sobre a avaliação de sistema e aspectos relacionados, tornando-se complementares aos outros materiais de estudo da temática.

Para apresentação dos dados, das análises e das reflexões, esta escrita foi organizada de maneira que: o capítulo primeiro traz uma explanação da defesa da educação enquanto direito social que, por conseguinte, depende de política pública para ser efetivado, juntamente como uma breve apresentação dos sistemas de educação pública no Brasil e no Uruguai, apontando a sua trajetória e sua organização.

O capítulo segundo apresenta a caracterização das avaliações nacionais dos países selecionados, com apontamento do percurso histórico, órgãos responsáveis e configurações mais recentes para poder esclarecer os delineamentos da política avaliativa nestes países.

O capítulo terceiro concentra as indagações sobre a avaliação de sistemas educativos dentro das perspectivas de *accountability* educativo, que tem suscitado a ênfase no uso de avaliações padronizadas no rol das políticas desenvolvidas no contexto de reformas

educativas ocorridas no Brasil e no Uruguai a partir da década de 1990. Tal sistema tem se configurado como parte da prescrição de organismos internacionais disseminado globalmente, embora tenha suas nuances locais.

O capítulo quatro traz as questões que emergiram da análise dos dados da pesquisa com relação à significação dos modelos avaliativos nacionais implementados pelos governos nacionais do Brasil e do Uruguai, aprofundando os entendimentos sobre a qualidade educacional e os processos de *accountability* educacional nos dois países. Esboçou-se, ainda, as implicações da avaliação no planejamento educacional no período das últimas gestões de governo, a partir dos documentos e fundamentação teórica que auxiliou a compreensão de suas estruturas e desdobramentos na política educacional como um todo.

E por fim, apresenta-se uma última parte sobre algumas reflexões suscitadas pela pesquisa, levando a uma explanação do que se evidenciou com o desenvolvimento da pesquisa, com o intuito de suscitar novas indagações que nos levem a continuar lutando pela garantia da educação pública de qualidade social.

Hoy conocemos la debilidad de la escuela frente al sistema de poderes externos económicos, sociales y políticos que la condicionan. No es posible cambiar al mundo desde la escuela, pero se puede intentarlo también desde ella, siempre que identifiquemos con precisión sus propios límites. (CHIRICO, 1998, p. 36)

1. A DEFESA DA EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL E OS SISTEMAS PÚBLICOS DE ENSINO NO BRASIL E NO URUGUAI

A concepção de educação adotada neste trabalho é que esta consiste em um direito social essencial para promover e garantir o processo de formação humana (SAVIANI, 1984; 2013; SAVIANI; DUARTE, 2010). Este processo remete à apropriação de conhecimentos historicamente desenvolvidos e à compreensão da realidade social com o desenvolvimento pleno do ser (em suas dimensões político-social, ética, afetiva, corporal, cognitiva, artística e cultural), sendo pressuposto para a vida plena em sociedade. Deve favorecer a conscientização dos sujeitos para novas produções de conhecimentos de forma crítica, criativa e coletiva, objetivando a melhoria da organização social. Compreende, portanto, uma instrumentalização que é a “apropriação pelas camadas populares das ferramentas culturais necessárias à luta social” (SAVIANI, 1984, p. 74-75). Deste modo, ela se torna premissa para o processo de emancipação dos sujeitos para transformação de toda a sociedade, para torná-la justa e igualitária.

A partir dos apontamentos de Saviani (2013, p. 745), é possível elucidar a complexidade da concepção de educação como direito ao afirmar que:

[...] a educação, para além de se constituir em determinado tipo de direito, o direito social, configura-se como condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza. Isso porque a sociedade moderna, centrada na cidade e na indústria, assumindo a forma de uma sociedade de tipo contratual, substituiu o direito natural ou consuetudinário pelo direito positivo. Isto quer dizer que a sociedade urbano-industrial se baseia em normas escritas.

Portanto, para propiciar a percepção da complexidade das relações e organizações sociais e apropriação da cultura, a educação deve, também, estar consagrada na legislação para que possa ser reivindicada como um direito para todos. Entendendo que a escola, como educação formal, tem se tornado uma instituição para prover tal possibilidade,

consequentemente, coloca-se o ingresso em sistemas de ensino, com uma perspectiva de obrigatoriedade, como parte da garantia de tal direito.

Ao longo do tempo, garantias e direitos sociais foram sendo adquiridos pela sociedade e promulgados por meio do aparato legal. No entanto, por ser produto de construção do homem em um dado contexto econômico, social, histórico, político e cultural, as normas jurídicas trazem em seu bojo valores e expressam significados dentro das configurações do modelo social capitalista em que estão inseridas.

Tem-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 a apresentação dos direitos inalienáveis dos homens para promoção da paz entre as nações e contra a tirania e opressão. Em seu art. 26, este documento declara a garantia de que “Toda a pessoa tem direito à educação”, devendo ser gratuita em níveis elementares e fundamentais (ONU, 1948). Tal documento trouxe à tona o reconhecimento dos direitos do cidadão do mundo e não apenas dos Estados (BOBBIO, 2004). Para afirmar estes direitos, os Estados passaram a criar os direitos positivos (em forma de legislação e normas jurídicas) para garanti-los dentro de seu âmbito de poder político. Entende-se que a educação é pontuada a partir do direito positivado de acesso às instituições públicas de ensino, considerando que o ingresso na escola faz parte da educação, mesmo não estando limitada a esta instituição – ou seja, a educação é algo mais amplo do que o sistema de ensino por englobar vários outros aspectos e instituições que não somente as escolares⁶. Assim, considera-se que, por meio dela, há possibilidade de prover a educação com perspectivas formativas a todos.

Proclamada como um direito social, a educação não pode ser dissociada de outros direitos como os relativos à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, entre outros que garantem a dignidade humana, e passam a depender de políticas sociais para que sejam efetivados. Com base em Höfling (2001, p. 31), se entende que estas políticas:

[...] se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais.

⁶ Mézaros (1994), em seu livro *Educação para além do capital*, aponta para outras instituições que fazem parte do processo formativo.

E ainda, além de se considerar a própria formulação das leis nacionais que garantem estes direitos, tem-se que destacar os impasses para a sua efetivação, uma vez que o Estado tem autonomia relativa (SANFELICE, 2005). Concorde-se que “Se a educação é proclamada como um direito e reconhecido como tal pelo poder público, cabe a esse poder a responsabilidade de prover os meios para que o referido direito se efetive” (SAVIANI, 2013, p. 745).

Dois pontos são destacados nesta discussão; primeiro que “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.” (BOBBIO, 2004, p. 16). E segundo que:

A prática de declarar direitos significa, em primeiro lugar, que não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos e, por outro lado, significa que não é um fato óbvio que tais direitos devam ser reconhecidos por todos. A declaração de direitos inscreve os direitos no social e no político e se apresenta como objeto que pede o reconhecimento de todos, exigindo o consentimento social e político. (CHAUÍ, 1989, p. 20).

O enfrentamento deste fato advém da questão de que o Estado é o responsável pela efetivação do direito social a partir de políticas públicas (HÖFLING, 2001; SAVIANI, 2013), o que requer a compreensão e análise a partir de uma base político-ideológica. O aparelho estatal não é neutro, sendo determinado pelo contexto em que está inserido e, portanto, tem se configurado em uma sociedade capitalista, preponderantemente, segundo Harvey (2005), como um Estado neoliberal:

[...] um tipo particular de aparelho de Estado cuja missão fundamental foi criar condições favoráveis à acumulação lucrativa de capital pelos capitalistas domésticos e estrangeiros. Dou a esse tipo de aparelho de Estado o nome de Estado neoliberal. As liberdades que ele encarna remetem os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro. (HARVEY, 2005, p. 17).

Nota-se, a partir do autor supracitado, que o Estado tem atendido aos interesses privados e hegemônicos do capital, enaltecendo direitos individuais. Consequentemente, este fato se desdobra em impedimentos na promoção dos direitos sociais pelo fato de seguir as premissas liberais que apontam os progressos de cada pessoa ocorrendo a partir de seus esforços e estes elevando a riqueza das nações, como defende Smith (1996, p. 343):

O esforço uniforme, constante e ininterrupto de toda pessoa, no sentido de melhorar sua condição, princípio do qual derivam originalmente tanto a riqueza nacional e pública como a individual, é suficientemente poderoso para manter o curso natural das coisas em direção à melhoria, a despeito das extravagâncias do Governo e dos maiores erros de administração. (SMITH, 1996, p. 343).

Assim, os direitos individuais referentes à integridade da pessoa, à expressão do pensamento, à locomoção, à associação, à ação em busca de felicidade e à propriedade é que são admitidos pelos defensores da filosofia política liberal. Estes restringem a legitimidade de tais direitos para formação de uma sociedade de homens livres e apontam que os direitos sociais foram invenções de pensadores de esquerda, não sendo direitos porque:

[...] impõem a terceiros deveres positivos que estes não assumiram livremente e que, portanto, violam o seu direito de agir e de dispor como preferirem de seus bens (no caso de seus recursos financeiros), porque são obrigados a arcar (com seus impostos) com o custo do atendimento a esses supostos direitos. (CHAVES, 2007, p. 22).

Compartilha-se com Bobbio (2004) a defesa de que os direitos nascem em seus cernes históricos, marcados por seus contextos, de modo que a luta por liberdades sociais é que gera os direitos sociais; entendendo-os como uma ação positiva do Estado, serviriam para obter benefícios do poder exercido por este. Os direitos nascem do carecimento, então, os direitos sociais são de segunda geração por serem posteriores aos direitos individuais (BOBBIO, 2004), o que não significa serem inventados como apontado por Chaves (2007), mas sim, decorrentes das carências criadas historicamente nas relações sociais, políticas e econômicas.

A educação como direito social que depende de ação estatal para se efetivar remete ao reconhecimento de que há muitas abordagens para analisar sua configuração como política pública⁷ e as bases ideológicas que fundamentam tais políticas dizem muito para sua configuração, conforme o que consta ou se omite nas leis, nos programas, nos projetos e na organização dos sistemas educativos, estando condicionado ao contexto histórico, social e econômico.

Tenti Fanfani (2004), quando apresenta a educação como assunto de Estado, aponta este como a autoridade e o responsável pela educação através de diretrizes, leis, currículos. Sendo assim, é quem sanciona os conhecimentos, com monopólio do reconhecimento do saber socialmente relevante (por emitir certificados e títulos) e, também, tem a

⁷ Azevedo (2004) apresenta quatro das abordagens que norteiam os estudos sobre políticas públicas de educação, a saber: neoliberal, pluralista, social-democrata e a marxista.

responsabilidade de assegurar que todos os membros da comunidade os acessem por meio das constituições que apresentam a educação como direito e a consagração de leis de educação como obrigatória.

Referindo-se à configuração do Estado como educador, Tenti Fanfani (2004, p. 28) com base em Green (1990) apresenta que haviam intenções dada a

[...] necesidad de proveer al Estado administradores entrenados, ingenieros y personal militar para diseminar las culturas nacionales dominantes e inculcar ideologías populares de nacionalidad, y así forjar la unidad política y cultural de los Estados nacionales nacientes y cimentar la hegemonía ideológica de sus clases dominantes.

Pela necessidade de formação de profissionais, de disseminação da cultura nacional e de inculcação da nacionalidade, este autor aponta que houve a implementação dos sistemas de ensino com instituições de educação elementar que deveria, então, começar pelas crianças para formá-las para a lealdade e adesão ao Estado. Isso evidencia a complexa relação da educação com a perspectiva de docilização e não, como já mencionado, a apropriação dos conhecimentos para emancipar os sujeitos.

Considerando a perspectiva do pensamento crítico, se encontram diversos autores que vão apontar as relações mais complexas remetidas às políticas educativas e às oportunidades educativas.

Charlot (1986) reitera a perspectiva política da educação, considerando todos os aparatos sociais que direcionam a formação com valores e preceitos condicionados ao contexto em que os sujeitos estão inseridos, criticando a diferença de acesso aos conhecimentos limitados à classe social.

Fernandez Enguita (1989) também alerta para a forma disciplinadora das escolas, associando o preparo para a submissão nos ambientes de trabalho compatível ao modo de produção capitalista e destacando as relações de poder e a ênfase em títulos como mérito dos indivíduos. As escolas enquanto instituições estatais direcionam para tal preparo, mas há relutâncias, estratégias, contradições que não se conformam a esse processo formativo linearmente, dando possibilidades para resistências e novos caminhos para emancipação.

Avaliando a educação nos países da América Latina, Casassus (2003) considerou que até os anos 1980 as condições do sistema educativo destes países não parecia ter elevada importância. Mas, principalmente, a partir da década de 1990, o setor ganhou relevância dada a perspectiva de educação como fator de desenvolvimento propagada pela UNESCO. Assim, as reformas educacionais foram implementadas.

Casassus (2003) evidencia que, na América Latina, quando se percebeu que os anos de escolaridade da população e/ou os resultados de nível de rendimento geral foram considerados suficientes, começou-se a olhar para acesso, retenção e escalas educativas no processo de reforma para melhorar a qualidade e diminuir a desigualdade. Entretanto, o autor critica esta perspectiva alertando para a questão da desigualdade no início da escolaridade, ressaltando que não basta a aplicação neutra de “técnicas adequadas”, porque estas têm como base a ideia de igualdade de ponto de partida, mas não de ponto de chegada, como também apresentam Saviani (1984) e Freitas (2007).

El dato de desigualdad persistente interpela la buena conciencia de la neutralidad propia de la visión tecnocrática con que se diseñaron las políticas educativas de los años noventa. Al poner la desigualdad en el escenario, tenemos la intención de abrir el espacio a preguntas acerca del funcionamiento estructural de la educación en nuestras sociedades y a estimular respuestas creativas. (CASASSUS, 2003, p. 27).

Trazendo um pouco da trajetória educativa na região latino-americana, Casassus (2003) discorre que, no século XX, a educação passa a ser vista como atividade de formar as populações, como atividade científica, e não mais como uma forma de civilizar. Os aspectos apresentados por este autor são:

- Houve melhoria na infraestrutura e na cobertura do sistema em uma perspectiva mais quantitativa e com foco na escolarização primária;
- Nos anos 1950, somente cinco países na América Latina tinham taxa de escolarização superior a 70% e nos fins dos anos 1970 eram vinte e três países com taxas de mais de 70% e onze com mais de 90%. Havia um projeto industrializador que impactou o sistema educativo, mas com distinção entre conhecimento manual e não manual que não estava vinculada com as exigências de produção, baseando-se na teoria do Capital Humano de Schultz (1961) e também na defesa de Denison (1962) de que a educação serve para o crescimento econômico;
- Cria-se escolas técnicas para treinamento para os postos de trabalho, sendo que, nos anos 1960 e 1970, o foco na educação técnico vocacional para o desenvolvimentismo e, nos anos 1970 e 1980, a partir do fundamento neoliberal, são reduzidos os gastos públicos;
- Questão política: as ditaduras impedem a possibilidade de participação e diálogo;
- Questão econômica: crises e dívidas impediam em muitos casos a destinação de recursos – cai, de maneira geral, o financiamento da educação e o salário docente;

- A Conferência Educação para Todos em Jomtien –UNESCO retoma as alianças para fortalecer a educação e competitividade econômica baseada em recursos humanos;
- O baixo rendimento acadêmico apresentado pela educação pública abriu uma oportunidade de competição entre escolas e gerou uma tendência privatizadora da educação, com práticas de mercado na educação pública – quase-mercados⁸.

Casassus (2003) critica as implicações da ideologia de mercado nas decisões de políticas públicas e aponta que globalmente não há melhoras se sustentando na falta de evidência de que haja relação entre privatização e melhor rendimento acadêmico. O que se evidencia, segundo o autor, é que o processo de privatização produz segmentação e maior desigualdade nos sistemas educativos.

Bentancur (2008) menciona a trajetória histórica dos sistemas de educação pública que ganham campo, principalmente, a partir da democratização de acesso à escola no século XIX, quando os Estados tomam para si a provisão dos serviços educativos. No século XX, houve muitas críticas liberais, tais como, a ineficiência estatal por razão do monopólio, sugerindo como solução propostas que defendessem um modelo de regulação de qualidade como o de mercado, competitivo, para resolver a crise na educação⁹.

Um dos autores que criticou o monopólio estatal na educação, sugerindo um modelo neoliberal pautado no mercado, foi Friedman (1982). Corroborando o modelo de Estado neoliberal (mínimo¹⁰), ele traz apontamentos específicos de como compreender o papel do governo na educação, destacando sua importância e entendendo que “Uma sociedade democrática e estável é impossível sem um grau mínimo de alfabetização e conhecimento por parte da maioria dos cidadãos e sem a ampla aceitação de algum conjunto de valores.” (FRIEDMAN, 1982, p. 79).

Para Friedman (1982), a educação é um serviço oferecido na sociedade capitalista cujos efeitos laterais beneficiariam outros indivíduos na sociedade e, por isso, há possibilidade de o Estado subsidiar os custos com a educação, além da própria família dos estudantes. No entanto, coloca que este serviço não deve ser monopolizado pelo Estado, mas seguir a lógica mercantil com diversidade de instituições, regulada pela livre escolha das famílias que podem até, se necessário, contar com subsídio estatal por meio de *vouchers*, que

⁸ A construção do quase-mercado educacional é esclarecida por Bauer (2008, p. 565) que a coloca como “[...] uma lógica em que foram introduzidos mecanismos típicos da gestão privada no gerenciamento de serviços públicos.”.

⁹ Mais adiante será retomada para tratar das reformas educativas.

¹⁰ Lembrando, como atenta Azevedo (2004, p. XII), que Estado mínimo não significa Estado fraco, sendo que “[...] No que se refere às estratégias de acumulação, ele é mais forte do que nunca, já que passa a assumir o papel de gerir e de legitimar, no espaço nacional, as exigências do capitalismo global.”.

pode ser compreendido como um “vale”, ou seja, um recurso financeiro a ser pago à instituição escolhida para educar seus filhos. Segundo o autor, o Estado não deve ser o responsável pela organização do sistema de ensino e a liberdade individual permanece como direito a ser garantido.

Como bem frisa Apple (2003, p. 45-46), em uma perspectiva crítica à proposta, a ideologia neoliberal apregoa o consumo e desmantela conceitos políticos, tornando os cidadãos consumidores de mais uma mercadoria: a educação.

A idéia de “consumidor” é crucial aqui. Para os neoliberais, o mundo é, em essência, um vasto supermercado. A “liberdade de escolha do consumidor” é a garantia da democracia. Na verdade, a educação é vista apenas como mais um produto, como pão, carros e televisão. Ao transferi-la para o mercado através de planos de financiamento estudantil e de opção por escolas, a educação vai acabar se autoregulamentando em sua maior parte. Desse modo, a democracia é transformada em práticas de consumo. Nesses planos, o ideal do cidadão é o ideal do comprador. As consequências ideológicas dessa posição são graves. Em vez de democracia ser um conceito político, é transformado num conceito inteiramente *econômico*. [...]

Na verdade, as metáforas do consumidor e do supermercado são opostas aqui. Porque, exatamente como na vida real, há indivíduos que vão de fato ao supermercado e fazem opções entre um grande número de produtos similares ou diferentes. E há aqueles que só podem envolver-se no que foi muito bem definido como consumo “pós-moderno”. Estão do lado de fora do supermercado e só têm condições de consumir a imagem.

Lembrando que, segundo Marx (1985), mercadoria é um objeto externo que satisfaz necessidades humanas de qualquer espécie, tem propriedades diversas e diferentes utilidades, cujas modificações se dão a partir da história, da sociedade, da cultura e das relações sociais; concorda-se com Bentancur (2008) e Oliveira (2009) que a educação está sendo tratada como mercadoria dentro do escopo hegemônico do capital.

Isto decorre, principalmente, porque a educação ganhou destaque social na perspectiva neoliberal quando passou a ser analisada por economistas, inicialmente com os estudos liderados por Theodore William Schultz, com a teoria do Capital Humano (SCHULTZ, 1962, 1973, 2012) que foi difundida na disciplina Economia da educação a partir dos anos 1950, trazendo análises do impacto do “fator humano” na produção; o entendimento e a explicação do valor econômico da educação e o investimento em educação como pressuposto de rendimentos para a produção (SCHULTZ, 1962). Tal teoria considera, portanto, que educação é um investimento individual que possibilita incorporar a elevação da renda (futura) resultante do aumento da instrução – Schultz (1962) chega a mencionar que, investindo em si mesmo, os trabalhadores se tornam capitalistas –, bem como investimento para a nação. O autor afirma

que, ao melhorar as habilidades dos trabalhadores (força produtiva), estes se tornam mais produtivos e criativos, ou seja, produzem mais e melhor para a sociedade, gerando o crescimento econômico.

Observa-se, então, que a defesa da educação não como um direito social, mas como investimento que depende do esforço próprio de cada um para o sucesso, a torna uma mercadoria com atribuição de valor de troca. Desta forma, se tem a qualidade regulada pelo mercado com objetivos formativos para adaptação e produtividade dos sujeitos nos moldes capitalistas. Essa é uma perspectiva enviesada em interesses individuais e não sociais e coletivos, com permanência de desigualdades, uma vez que existe uma distinção de oferta a partir do quanto se pode pagar, e formações limitadas às habilidades e méritos individuais.

A pesquisa realizada por Santana (1996) sobre os clássicos do liberalismo a partir de três categorias fundamentais (individualismo, propriedade privada e Estado) apresenta que o ensino privado é regra ou opção principal na sociedade capitalista. Sendo assim, a privatização da educação é uma recomposição estratégica de manutenção de seus elementos constitutivos para possibilitar a preservação do desenvolvimento da ordem capitalista.

A difusão destas ideias consagrou o aumento de investimento público em educação como um compromisso dos governos, no entanto, o montante de dinheiro destinado ao setor educativo também se fez crescer para a privatização adentrar a educação pública, com a prerrogativa de que iria melhorar sua qualidade, uma vez que a administração pública é posta como ineficiente (ADRIÃO *et al.*, 2016; BORGHI, 2018).

Os processos de privatização da educação ocorrem de formas dinâmicas e interessadas. Os impactos da financeirização da economia na educação básica no Brasil têm sido destacados por estudos, como em Adrião *et al.* (2009, 2016), que desvelam o desmantelamento do direito à educação como um compromisso estatal para garantia de qualidade para todos, com entrada do setor privado na educação básica pública. No caso do Uruguai, apesar de se manter um pouco à margem da agenda privatizadora, pode ser observado um panorama da privatização educativa como um plano discursivo-ideológico difundido, principalmente, nos anos 1990 (BORDOLI *et al.*, 2017).

Com a mercantilização, o atendimento educacional para a classe trabalhadora e para a elite fica cada vez mais segregado e destoante. Aproveita-se da obrigatoriedade educacional para propagação do mérito e do individualismo como valores formativos em detrimento da construção de senso coletivo e colaborativo, causando cada vez mais injustiça social.

Em harmonia com o que afirma Borghi (2018, p. 28):

[...] A educação é um bem público e deve ter finalidades públicas. Daí ser um direito. Educação como fim privado ou como investimento individual, é mercadoria, e não direito. A ‘educação-mercadoria’ naturaliza a oferta diferenciada de educação e põe fim à perspectiva de uma educação de qualidade para todos. Nesse sentido, a educação mercadoria é um mal coletivo. No mercado, a qualidade se conforma a diferentes públicos e possibilidades de pagamento; enquanto bem público e direito de todos, numa perspectiva de universalidade, a educação não pode estar no âmbito privado de mercado.

Pode-se destacar que quando a educação é defendida como direito, tal como apresentado na citação acima, diferencia-se dos fundamentos da filosofia liberal ou neoliberal. Destarte, os fundamentos, que favorecem a mercantilização e privatização, são contrários ao que se defende como concepção de educação nesta pesquisa.

Evidencia-se que a contraposição frente ao preceito liberal desponta a perspectiva do pensamento crítico e nos fundamentos socialistas que têm a defesa da educação como direito, como princípio para a conscientização e formação de governantes, uma vez que compreende a necessidade de a classe trabalhadora tomar o poder estatal para romper com a mercantilização da força de trabalho e com a lógica da propriedade privada.

Observa-se que as teorias críticas ao modelo produtivo capitalista vão trazer a educação para a emancipação e conscientização das pessoas através de uma formação relacionada à organização social e produtiva, uma vez que é colocada a necessidade de superação do modelo produtivo para tornar a sociedade igualitária e justa.

Frigotto (2009), defendendo que o conhecimento é histórico e parcial, critica a perspectiva da teoria do Capital Humano, apontando que se trata de representações a partir da realidade de uma classe social (burguesia) sendo formulada e defendida por intelectuais da burguesia mundial para justificar desigualdades. Para este autor, uma questão central sobre os fundamentos que produzem esta desigualdade não é considerada nesta teoria:

[...] a propriedade privada dos meios e instrumentos de produção pela burguesia ou classe capitalista e a compra, numa relação desigual, da única mercadoria que os trabalhadores possuem para proverem os meios de vida seus e de seus filhos – a venda de sua força de trabalho. (FRIGOTTO, 2009, p. 45).

Afirma ainda que, desconsiderando a dominação e violência histórica exercida pelos capitalistas, esta perspectiva se baseia “[...] no pressuposto falso de uma natureza humana abstrata na qual cada indivíduo, independentemente de origem e classe social, faz suas escolhas em ‘iguais condições’.” (FRIGOTTO, 2009, p. 48). Consequentemente, gera a

desigualdade de acesso ao sistema de ensino e de conhecimento para os filhos da classe trabalhadora, diante de uma desigualdade estrutural de renda e de condição de classe sem análise profunda do contexto social em que há crescente desemprego e precarização do trabalho (FRIGOTTO, 2009).

Há outras abordagens, como a pluralista e a social-democrata (AZEVEDO, 2004), que vão se desdobrando com perspectivas distintas a estas mencionadas, porém que defendem a educação e a propõem em um conjunto de políticas adotadas pelo Estado para o bem-estar social. São, por vezes, salvacionistas, como se educação por si pudesse transformar as possibilidades de melhorias de condições de vida e, também, levar a um consenso social, uma negociação para viver em harmonia sem romper com a exploração dos trabalhadores e desconsiderando a luta antagônica de classes pela hegemonia.

Observa-se que a educação é concebida diferentemente pelas vertentes filosóficas e ideológicas. Como destacado, a vertente neoliberal tem apoiado a ampliação de acesso e qualidade que estão associados às exigências para formação de mão de obra ao modelo econômico capitalista e à sua organização, mesmo no sistema público de ensino. Ela deve seguir parâmetros de mercado, em que as unidades e profissionais entram em competição, com discurso de meritocracia e responsabilização individuais, assim, consequentemente, transformam os valores formativos com fundamentos nesses preceitos privatizantes e, ainda, com restrição a uma formação básica para os trabalhadores reduzida ao aprender leitura e cálculo ou para manter sua saúde e sua higiene como propagam organismos internacionais.

Aponta-se para a necessidade da educação pública estatal, tendo a questão formativa ampliada às relacionadas ao trabalho e organização social, com apropriação do conhecimento por todos para compreensão da realidade social e sua transformação com fundamentos em valores sociais coletivos para superação da sociedade desigual, por isso, injusta.

Cassassus (2003) faz uma análise sobre a escola e a desigualdade mencionando as pesquisas de Coleman (1966) e Bourdieu e Passeron (1975) como exemplos sobre a reprodução da estrutura social no sistema educativo nos Estados Unidos e na Europa. Ele apresenta que, na América Latina, não necessariamente se reproduz, mas a reduz pela oportunidade de mobilidade social. Isso pode evidenciar um movimento não linear na oportunidade de a escolarização ser voltada para manutenção ou ascensão social.

Assim, nota-se que, embora haja consenso sobre a relevância da educação para a sociedade, a disputa dos objetivos da educação enseja abordagens díspares, entendendo-a como direito por um lado e como serviço/mercadoria de outro. Diversos autores destacam esta disputa, como Bentacur (2008), que discorre a transposição da educação do Estado para o

mercado; Ball e Youdell (2007), que chamam a atenção para processos endógenos e exógenos de privatização da educação pública; Freitas (1995, 2014, 2016, 2018), que alerta sobre a disputa de controle da educação, mesmo dentro do aparato estatal, por empresários liberais.

Importa reconhecer que toda a organização social, bem como a manutenção de educação pública estatal, na sociedade de classes, não segue uma linearidade e há mecanismo que trazem em si movimentos contraditórios que permitem refutar a conformidade das estruturas sociais em que se vive. No entanto, como Freitas (2012a) bem pontua, o capitalismo se reformula tentando equacionar essas contradições, postergando seu fim, mudando tanto o papel do Estado quanto a composição da classe trabalhadora.

Freitas (2014) sustenta o surgimento da disputa pelo controle político e ideológico das escolas, uma vez que empresários liberais, chamados por este autor de “reformadores empresariais da educação”, concordam que deve ser garantida uma instrução para todos, como capital humano (SCHULTZ, 1973) para desenvolvimento produtivo, com desempenhos divergentes para a manutenção da função excludente no interior dos sistemas (BOURDIEU; CHAMPAGNE, 1998).

Atentando sobre este ponto da desigualdade educacional e da exclusão, nota-se que o maior imperativo da necessidade de reformulações de políticas educativas atuais é em objetivo ao direito à aprendizagem. Uma educação de qualidade pode ser compreendida, na abordagem neoliberal, como a garantia de um ensino denominado básico, qual seja: adquirir as habilidades em leitura, matemática e ciências, que, não sem pretensões, correlacionam-se às referências das avaliações standardizadas (internacionais e nacionais) que são propagadas como instrumentos de regulação de tal direito.

A defesa do “direito de aprender” do qual somente hoje, após séculos, os empresários se lembraram cumpre várias funções, desde as operacionais até as ideológicas. É uma forma de interferir na formação do novo trabalhador e na quantidade de trabalhadores disponíveis, aumentando o controle sobre a escola e ocultando as raízes sociais das desigualdades acadêmicas.

O direito à formação ampla e contextualizada que todo ser humano deve ter é reduzido ao direito de aprender o “básico” expresso nas matrizes de referência dos exames nacionais, assumido ali como o domínio que é considerado “adequado” para uma dada série escolar nas disciplinas avaliadas – não por acaso as que estão mais diretamente ligadas às necessidades dos processos produtivos: leitura, matemática e ciências. Convém enfatizar que são as matrizes de referência dos exames e não o currículo prescrito, a base nacional comum, que definem o que será considerado como “básico”. (FREITAS, 2014, p. 1090).

Bentancur (2010) descreve o contexto de formulação dos planos de educação em que o direito à educação se torna um conceito chave nas políticas educativas da América Latina relacionado à ênfase de organismos supranacionais e que o processo de reformas educativas não conseguiu se efetivar após 1990. Isso despontou a necessidade, preocupação e compromisso dos países com planejamento educativo para garantir este direito a todos, principalmente, num intuito desenvolvimentista.

Faz-se necessário compreender a dinâmica da importância dada à educação na efetivação de políticas educativas frente às suas diferentes abordagens, como as apresentadas acima. Perseguindo a sua defesa como direito social e considerando os aspectos amplos do processo educativo, tanto os internos quanto os externos aos sistemas de ensino, verifica-se que a formação deve ir muito além da garantia de aprendizagens consideradas básicas.

Reitera-se que o direito à educação de qualidade social¹¹ para todos é a premissa deste estudo sobre políticas educacionais com foco nas avaliações de sistemas, que se tornou a problemática de investigação, dada sua crescente ênfase nas últimas décadas e, ainda, afinamento com as reformas de gestão estatal em curso mundialmente, como apontam Bentancur (2008), Casassus (2009), Sousa (2013), Freitas (2012, 2014), Santos (2013), entre outros¹².

À continuação da perspectiva aqui apresentada, destaca-se que, se hoje existe, apesar de grandes críticas à organização, às concepções e à falta de investimentos, a educação como parte dos direitos sociais para todos, foi porque historicamente houve (e há) uma luta dos trabalhadores para conquistá-lo e defende-se que essa possibilidade se dá através da escola pública estatal que é para todos. Enquanto direito social, deve-se garantir que os sujeitos tenham a possibilidade de apropriação e construção de conhecimentos e da cultura para compreensão e transformação da realidade em que se vive.

A análise do percurso histórico permite entender as perspectivas sobre o presente; discorre-se, nos itens que seguem, alguns apontamentos sobre a organização dos sistemas de ensino público no Brasil e no Uruguai, a fim de elucidar como tem se configurado a oferta da educação formal, escolarizada, nos casos estudados. Para tal, recorreu-se a aspectos legislativos de sua consolidação como direito social nos dois países e como tem se planejado as políticas a partir dos dados da estruturação e organização dos sistemas públicos de ensino

¹¹ É importante frisar o aspecto social da educação e não economicista no nosso contexto atual. Assim, considera-se relevantes os apontamentos de Silva (2010) para a concepção de qualidade social e a defesa da avaliação educativa na perspectiva da formação humana (SORDI; VARANI; MENDES, 2017) como será destacado mais adiante.

¹² As especificações das relações de reforma da administração pública, reforma educacional e as avaliações do sistema educativo serão apresentados no capítulo três.

para percepção de suas trajetórias, a partir de dados oficiais do governo do Brasil e do Uruguai, que podem despontar alguns indícios da condição de compromisso do Estado com o direito à educação.

Ressalta-se que, tendo em vista que a coleta desses dados de caracterização dos sistemas de ensino, sua descrição e análise foram realizadas em momentos iniciais do desenvolvimento da pesquisa, tomou-se as publicações oficiais até o ano de 2018, para compreender sua sistemática enquanto política pública.

1.1. Educação obrigatória no Brasil

A República Federativa do Brasil é o maior país em extensão da América do Sul e da região da América Latina com área total de 8.515.767.049 quilômetros quadrados, dividido em 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios que, juntamente à União – governo federal – organizam político-administrativamente o país. Tem população estimada em 208.494.900 de pessoas para 2018 (IBGE, 2018).

Em 2017, o Brasil ficou com a oitava classificação no *ranking* econômico do mundo, com Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 6,559 trilhões, porém, em 85º em relação ao PIB *per capita*.

Em relação à educação brasileira, foi iniciada com as missões jesuítas desenvolvendo a catequização dos povos indígenas e instruções de filhos de famílias portuguesas durante o Período Colonial (1549 a 1822) (SAVIANI, 2008). Apresentado desde a primeira constituição em 1824, o direito à educação, a partir do ensino elementar, foi se desenvolvendo e tornando-se também obrigatório e espalhando a oferta pública por todo território nacional.

Historicamente, a educação pública se amplia tanto em tempo de duração quanto em número de matrículas, no entanto, ainda enfrenta desigualdades de oportunidades educativas e de condições de ensino e de aprendizagem, reflexo do contexto social, político, econômico e cultural do Brasil.

1.1.1. Organização do sistema educativo brasileiro

O Brasil possui sistema educativo público descentralizado nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – e também privado, sendo que tem a maioria dos estudantes matriculados na rede pública estatal. No entanto, há progressivo aumento da descentralização através da municipalização, principalmente, do ensino fundamental. A rede municipal de

ensino abrange 61% das escolas de educação básica (INEP, 2017). Mesmo tendo a maioria da oferta pública, no Brasil tem ocorrido crescente processo de privatização dos sistemas públicos, com compra de vagas, sistemas de ensino apostilados e implementação de gestão privada nas escolas (ADRIÃO *et al.*, 2016) e com forte influência do setor empresarial nas definições de políticas educacionais.

O art. 211 da CF/88 aponta que os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, sendo as normas gerais nacionais emitidas pelo Ministério da Educação (MEC), que sobrepõem às normas estabelecidas pelas Secretarias Estaduais de Educação (SEEs) e Secretarias Municipais de Educação (SMEs). As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a educação básica¹³ são elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e homologadas pelo MEC e devem ser seguidas por todos os sistemas de ensino, porém, os planos de ensino e programas escolares podem ser definidos localmente.

Também há distribuição de responsabilidades a cada esfera de governo: a União deve manter a rede federal de ensino, o ensino superior e ter função redistributiva e supletiva para as outras esferas de governo; os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; e os estados devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e no ensino médio (BRASIL, 1988).

A educação básica compreende as etapas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, oferecidas em escolas urbanas e rurais, com as modalidades ensino regular, educação especial, ensino profissional, educação de jovens e adultos, educação indígena, educação quilombola e educação do campo, sendo obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, conforme a EC n. 59/2009.

Quadro 4 – Níveis de ensino de educação formal obrigatória no Brasil.

Idade*	Etapa de ensino	Anos	Órgão responsável	Centros educativos
4 e 5	Educação Infantil	-	MEC e SMEs	Creche e Pré-escola
6 a 10	Ensino Fundamental	Iniciais: 1º a 5º	MEC, SMEs e	Escola
11 a 14		Finais: 6º a 9º	SEEs	
15 a 17	Ensino Médio	1º, 2º e 3º	MEC e SEEs	Escola

* Idade considerada adequada para matrícula.

¹³ Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010.

Fonte: a autora, com base na legislação vigente.

A educação infantil é oferecida em creches até os 3 anos de idade e em pré-escolas para crianças de 4 e 5 anos de idade, sendo a etapa da educação básica com mais escolas no setor privado de ensino (27,7%) (INEP, 2018a). As escolas de educação infantil públicas são prioritariamente mantidas pelo poder público municipal, sendo obrigatória a matrícula das crianças a partir dos quatro anos de idade.

O ensino fundamental é oferecido em escolas para crianças a partir dos 6 anos de idade e tem duração de nove anos, sendo que há dois ciclos: Ciclo I – primeiros cinco anos com aulas ministradas por profissionais formados em curso de magistério em nível médio, curso normal superior ou graduados em pedagogia; Ciclo II – quatro anos subsequentes com aulas divididas entre profissionais especialistas nas áreas específicas. Geralmente, as escolas de ensino fundamental são divididas em anos iniciais – 1º a 5º anos – e anos finais – 6º a 9º anos, oferecidas em sua maioria pelo poder público municipal, embora para os anos finais, ainda permaneça a divisão com os sistemas estaduais.

A última etapa da educação básica é o ensino médio com três anos de duração de responsabilidade prioritária dos estados. Esta etapa passou por uma reforma, com a aprovação da Medida Provisória nº 748/2016 em fevereiro do ano de 2017, oferecendo opções de formação em Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza, Ciências Humanas/Sociais e Formação Técnica/Profissional, mantidas obrigatórias as disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática e Inglês para todas as opções. A partir da referida reforma, também se permitiu que profissionais de notório saber, não licenciados, assumam aulas. As disciplinas de Educação Física, Artes, Filosofia e Sociologia foram as que mais ficaram prejudicadas com a proposta pela redução de carga e relatividade quanto à oferta.

Além do ensino regular, são oferecidas também as modalidades de educação especial, para pessoas diagnosticadas com alguma deficiência e que precisam de atendimento especializado concomitante e paralelamente; de educação de jovens e adultos, para aquelas pessoas que não tiveram a oportunidade de cursar as etapas de educação na idade certa; de educação do campo, de educação indígena e de educação quilombola, para atender as especificidades de pessoas inseridas nestes contextos e culturas.

O sistema de ensino compreende também outros níveis: educação técnica/profissionais em nível médio complementares; cursos de tecnologia e cursos de graduação de bacharelado e licenciatura em nível superior e cursos de pós-graduação em níveis de especialização, de mestrados acadêmicos e profissionais, de doutorado e de pós-doutorado.

1.1.2. Breve histórico da educação formal obrigatória no Brasil

No Brasil, a educação é proclamada como direito social conforme art. 6º da Constituição Federal (CF/1988), juntamente com a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, sendo que todos passam a depender de políticas públicas sociais para que sejam efetivados. Corroborada pelo art. 205 da CF/1988 e reafirmada no art. 2º da LDB/1996, a educação é entendida como um direito social para desenvolvimento pleno dos indivíduos e seu preparo para exercer a cidadania¹⁴.

Atendo-se à concepção de educação abordada anteriormente, a educação escolar se torna uma política para concretização deste direito social. Conforme art. 208, § 1º da CF/1988 e art. 5º da LDB/1996, se observa o direito social garantido na referência à educação básica gratuita e obrigatória como único direito público subjetivo¹⁵.

No Brasil, apesar de aparecer nas discussões ainda no período referente ao Império, a partir da Constituição Imperial de 1824, e ser reforçada por Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda, em 1933, a educação se solidificou como direito público subjetivo somente com a Constituição Federal de 1988.

A primeira Constituição Federal de 1824 apresentou que o ensino elementar era oferecido pelo Estado, mas, como bem aponta Baia Horta (1988), nunca foi um direito efetivado, já que estava destinado às elites, majoritariamente, em estabelecimentos privados. Dez anos depois, a Constituição de 1934 aponta o direito ao ensino primário com duração de quatro anos a todos os cidadãos.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional brasileira é datada de 1961 – lei n. 4.024/61 – e permitia a educação na escola e no lar, sendo o Ministério da

¹⁴ Compreende-se que, neste caso, a concepção de cidadania em questão remete à perspectiva liberal que “[...] é insuficiente ao se negligenciarem as condições históricas que constituem o ser social”. Isso porque “[...] pautada no pensamento especialmente de Locke, fundamentou-se na constituição de um tipo humano autocentrado em seus interesses privados, empreendedor em suas atividades econômicas e sem possíveis interferências da sociedade.” (RODRIGUES *et al.*, 2015, p. 110-111). Para entender melhor esta colocação crítica à cidadania liberal, ver Rodrigues *et al.* (2015).

¹⁵ Conforme Duarte (2004), compreende-se que o direito público subjetivo promove a exigibilidade judicial de políticas públicas educacionais, considerando que “[...] o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo) (DUARTE, 2004, p. 113).

Educação responsável pelas atribuições e fiscalização do cumprimento das leis do ensino. Posteriormente, foi instituído o Ensino de Primeiro Grau – lei 5.692/1971, com oito séries.

A nomenclatura atual da etapa do ensino fundamental surgiu com a Constituição de 1988 e foi proclamada etapa obrigatória de ensino. Esta etapa inicialmente com oito séries foi reformulada a partir da implementação da lei n. 11.114/2005, que coloca o ensino obrigatório a partir dos 6 anos de idade e da lei n. 11.274/2006, que ampliou para nove anos de duração o ensino fundamental.

Atualmente, encontra-se a obrigatoriedade fixada na lei n. 12.796/2013 que, entre outras medidas, amplia dos 4 aos 17 anos a faixa etária obrigatória, compreendendo parte da educação infantil, o ensino fundamental e médio, considerando um processo de progressão nas etapas na idade certa. No entanto, dado que a democratização de acesso ainda presencia enfrentamentos para atender a classe popular, atrelar a obrigatoriedade à idade e não à etapa de ensino pode desdobrar-se em não efetivação do acesso e conclusão da educação básica¹⁶.

O aparato legal atual para o direito à educação no Brasil consta na Constituição Federal de 1988:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

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.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

[...]

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (BRASIL, 1988).

No Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei n. 8069/90, consta que:

¹⁶ Machado (2010) questiona direito relacionado à faixa etária, fato da realidade brasileira que é o caso dos jovens e adultos que não tiveram oportunidades na “idade certa”. Pensando que, no instrumento jurídico de direito subjetivo, há um recorte etário, fica difícil a luta pela efetivação da educação para essas pessoas. Ou 13.952.579 brasileiros na faixa etária acima de 18 anos não alfabetizados não contam para a política pública?

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 1990).

E a lei n. 9394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da educação brasileira (LDB), afirma:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

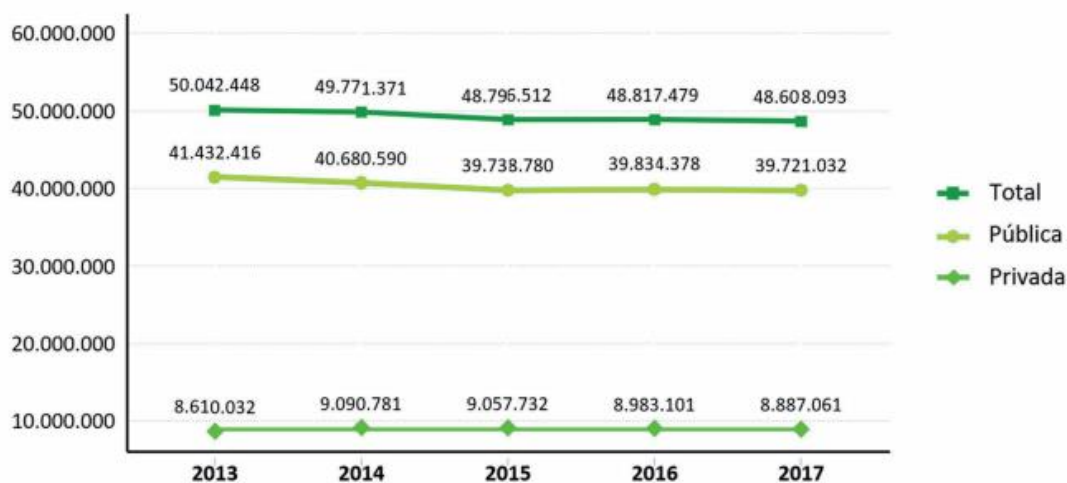
§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais. (BRASIL, 1996).

Apesar de consagrados nas normas jurídicas, como apontado no início deste capítulo, a efetivação dos direitos depende de políticas públicas e enfrenta disputas sociais. Frente a isso, a seguir, serão esboçados alguns dados que apontam a situação da educação obrigatória no Brasil.

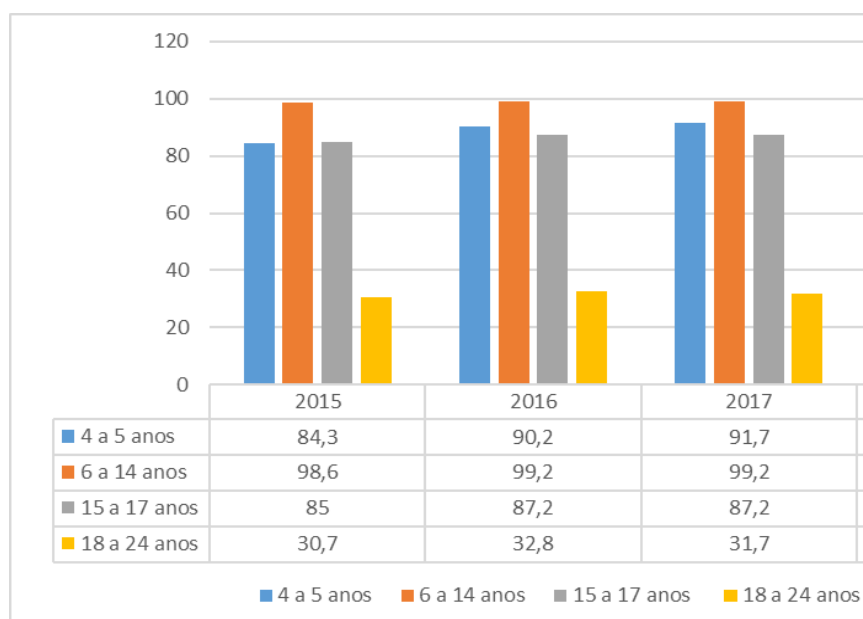
1.1.3. O sistema de ensino básico brasileiro

Para a análise da situação do sistema de ensino, foram considerados os dados oficiais fornecidos por meio de divulgações de instituições governamentais, quais sejam: MEC, INEP e IBGE, e de agências internacionais – OCDE e UNESCO – publicados até o ano de 2018. Portanto, foram consideradas as informações publicadas pelo poder público federal e atores internacionais sobre os aspectos abordados.

Partindo dos dados sobre a oferta educativa, observa-se o acesso a partir da taxa de escolarização da população. No Censo Escolar do ano de 2017, consta que houve 48.608.093 matrículas iniciais na educação básica brasileira, sendo a maioria nas redes públicas (81,72%), distribuídas em 184.145 estabelecimentos de ensino (INEP, 2018a).

Gráfico 1 – Total de matrículas na educação básica, segundo a rede de ensino – Brasil 2013-2017.

Fonte: INEP (2018a, p. 13).

Gráfico 2 – Taxa de escolarização das pessoas de 4 a 24 anos de idade – Brasil (2015, 2016 e 2017).

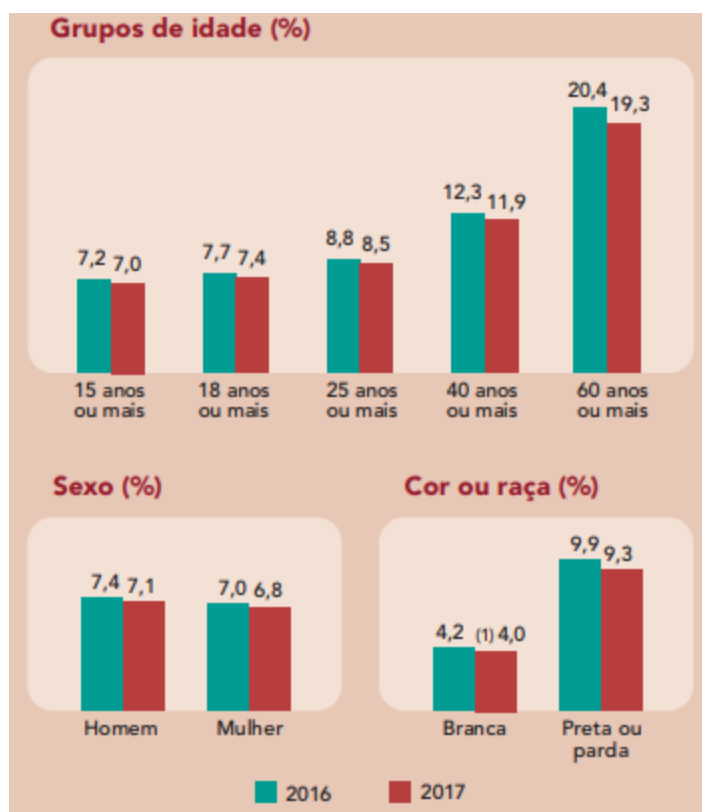
Fonte: Elaboração da autora com base no IBGE/PNAD (2015) e IBGE/PNAD contínua (2017).

Como se apresenta no gráfico 2, os percentuais de taxa de escolarização têm aumentado no Brasil na faixa etária referente à educação infantil, estagnado no ensino fundamental e médio e oscilado no ensino superior, considerando os anos de 2015, 2016 e 2017.

Outro aspecto que revela a oportunidade educativa é a taxa de analfabetismo e, mesmo que há trinta anos a Constituição Federal brasileira tenha apresentado o ensino fundamental como etapa obrigatória e gratuita, o analfabetismo atingia 7,2% da população em 2017, o que representava mais de onze milhões de pessoas (IBGE, 2017). Pode-se observar nos gráficos

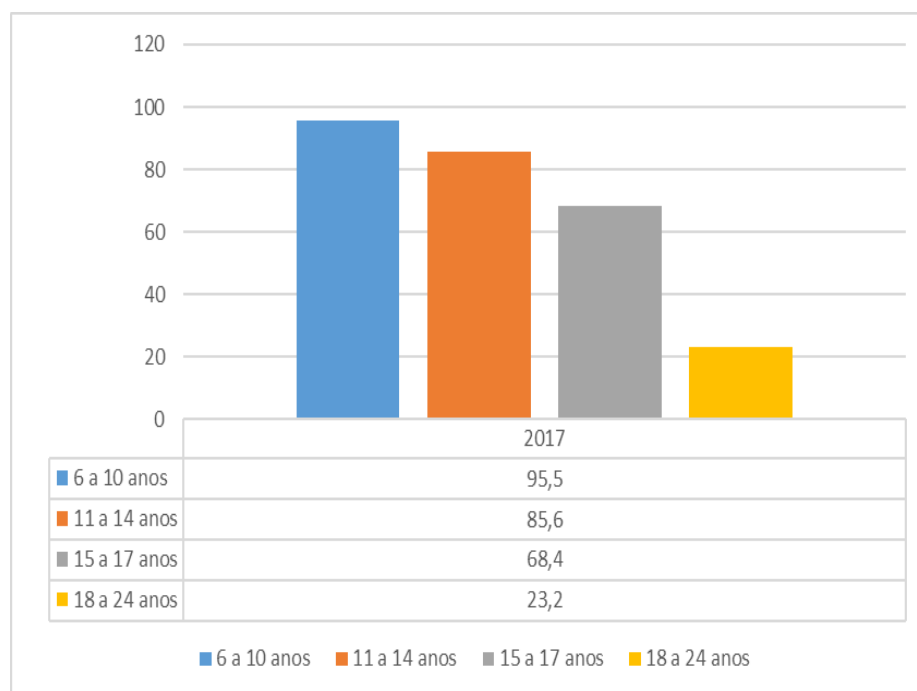
de escolarização (acima) e analfabetismo (a seguir) que muitas pessoas não tiveram a oportunidade de acesso, ainda destacando que há desigualdades, principalmente, entre cor ou raça.

Figura 1 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade – Brasil, 2016 e 2017.



Fonte: IBGE/PNAD contínuo (2017, p. 2).

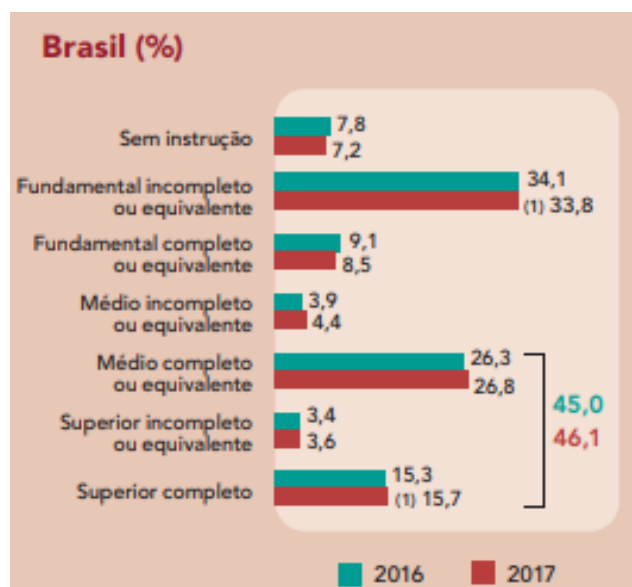
Conforme o dicionário de indicadores educativos (INEP, 2004, p. 12), “A taxa de escolarização líquida identifica o percentual da população em determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino regular teoricamente adequado a essa faixa etária.”. Considerando os dados relativos à frequência escolar líquida, no Brasil, em 2017, constata-se que as porcentagens são menores do que as taxas brutas apresentadas acima, o que desvela dificuldades do sistema de ensino, evidenciando taxas de reprovação e/ou evasão escolar que provocam descontinuidades na trajetória escolar.

Gráfico 3 – Taxa de escolarização líquida dos 6 aos 24 anos de idade – Brasil, 2017.

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do IBGE/PNAD contínua (2017).

A permanência nos sistemas de ensino também é outro aspecto relevante para compreender a situação da educação. Os dados estatísticos do Censo Escolar 2017 apresentam a Taxa de Rendimento que são dados sobre aprovação, reprovação e abandono, nos quais se constata que a aprovação no ensino fundamental nos anos iniciais é de 94% dos estudantes; nos anos finais, 87,1% dos estudantes e no ensino médio, 83,1% dos estudantes; a reprovação é de 5,2%, 10,1% e 10,8% e o abandono de 0,8%, 2,8% e 6,1%, respectivamente (INEP, 2018a).

Nota-se, conforme a figura 2, que apenas 46,1% das pessoas com 25 anos ou mais de idade concluíram o ensino médio em 2017, então, embora se tenha escolarização alta (acima dos 80%), a conclusão da educação básica não abrange a todos, apontando para processos excludentes.

Figura 2 – Nível de instrução de pessoas com 25 anos ou mais de idade – Brasil, 2016 e 2017.

Fonte: IBGE/Pnad contínua (2017, p. 3).

As condições objetivas das instituições escolares também são relevantes para a educação, sendo assim, considerando a infraestrutura das escolas de ensino fundamental¹⁷, pode-se averiguar com a tabela abaixo que as escolas federais, que são minorias, apresentam mais recursos do que a rede privada de ensino. Sendo a maioria estadual e municipal, as escolas brasileiras em geral não possuem estrutura completa para o atendimento educacional.

Tabela 1 – Recursos relacionados à infraestrutura disponível nas escolas de ensino fundamental segundo dependência administrativa – Brasil 2017.

Infraestrutura	Dependência administrativa			
	Federal (n=47)	Estadual (n=23.278)	Municipal (n=84.187)	Privada (n=24.094)
Biblioteca ou sala de leitura	95,7%	81,1%	38,9%	82,2%
Banheiro (dentro ou fora da escola)	100,0%	88,5%	92,9%	91,2%
Banheiro PNE	74,5%	54,7%	32,0%	53,2%
Dependências PNE	63,8%	40,9%	22,8%	43,5%
Laboratório de ciências	93,6%	25,3%	3,3%	26,6%
Laboratório de informática	95,7%	77,7%	37,9%	47,8%
Internet	95,7%	87,5%	52,6%	90,1%
Banda larga	89,4%	73,4%	40,4%	80,0%
Parque infantil*	57,7%	20,4%	14,3%	77,2%
Pátio (coberto ou descoberto)	97,9%	76,5%	59,5%	87,0%
Quadra de esportes (coberta ou descoberta)	95,7%	68,1%	28,6%	59,4%

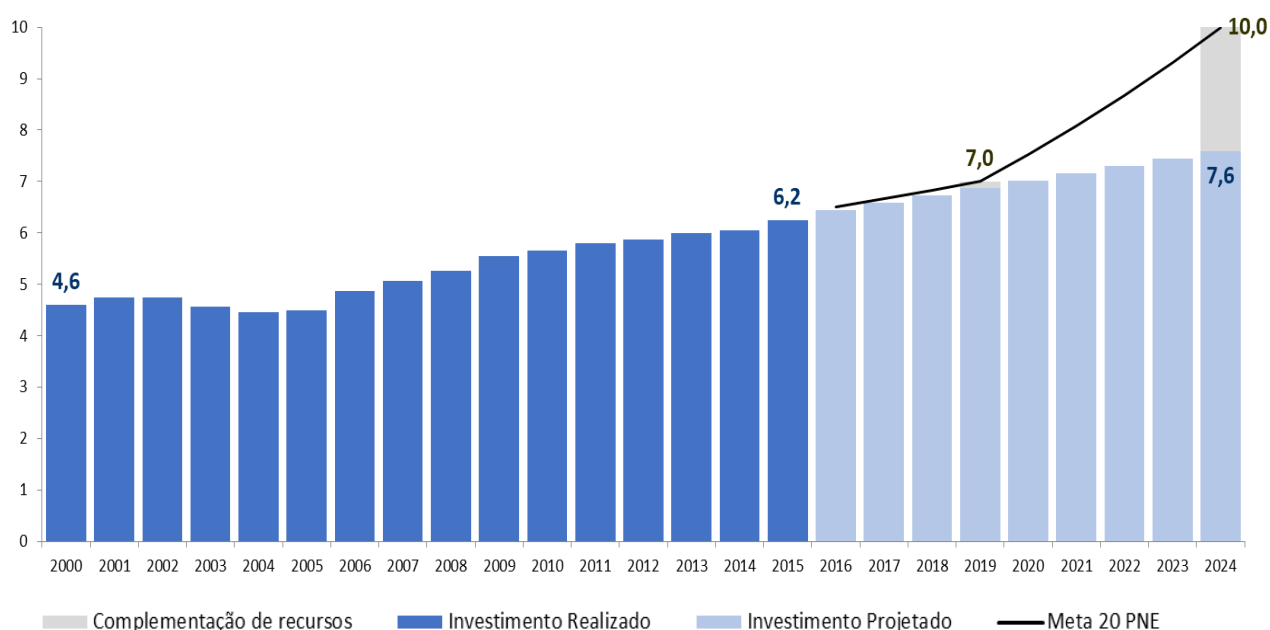
*Nota: *Os percentuais de parque infantil consideram apenas as escolas com oferta de anos iniciais.*

Fonte: INEP (2018a, p. 4).

¹⁷ Os dados referentes às escolas de educação infantil e ensino médio estão disponíveis no documento citado e, apesar de diferenças percentuais, replicam a melhor infraestrutura atrelada à rede federal de ensino.

A educação depende de recursos financeiros para oferecer atendimento com qualidade e embora o gráfico abaixo aponte aumento de investimento considerando o Produto Interno Bruto (PIB) que, apesar de apresentar pequena diferença percentual, representa grandes diferenças reais diante do período de crescimento econômico do país (2003 a 2014), o gasto por aluno foi em média de 3.800 dólares, enquanto a média nos países da OCDE é de 8.400 dólares (INEP, 2016a).

Gráfico 4 – Porcentagem do PIB na educação de 2000 a 2015, projeções e meta PNE para 2024 no Brasil.



Fonte: INEP (2015).

No entanto, as projeções de investimento não se efetivam e, nos anos de 2016 e 2017, a educação brasileira obteve recursos relativos a 6,3% do PIB (INEP, 2018). E, ainda, o panorama futuro para o financiamento público da educação tende a piorar com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, firmada pelo governo interino de Michel Temer, que estabelece um limite de recursos com duração de 20 anos para a expansão dos gastos federais, porque gera um prognóstico mais preocupante para o período de 2016-2036, devido à projeção de queda de investimento do governo federal, cuja aplicação máxima de 23% da receita líquida de impostos para o ano 2016 cai para 9,8% no ano 2036.

Constatou-se, ainda a partir dos dados, que os valores calculados para repasse por aluno pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da

Educação (FUNDEB)¹⁸, criado pela lei n. 11.494/2007 (BRASIL, 2007), no ano de 2018, estavam abaixo dos valores apresentados pelos cálculos feitos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação a partir de um estudo que aponta os recursos financeiros necessários para o Custo-Aluno-Qualidade Inicial¹⁹ (CAQi) (PINTO, 2006; PINTO *et al.*, 2018).

A fim de exemplificar, o estudo de Pinto *et al.* (2018) aponta para o valor anual por aluno do ensino fundamental anos iniciais em torno de R\$7.545,00 para atingir o CAQi, entretanto, foram estimados os valores mínimo de R\$3.016,67 e máximo de R\$4.676,72 a serem repassados por aluno nesta etapa para os sistemas de ensino (FNDE, 2018).

Outro aspecto da situação do sistema de ensino público é a valorização do magistério que engloba várias condicionantes, como as relativas às condições de trabalho, formação inicial e continuada, remuneração, autonomia, satisfação profissional, no entanto, para apresentar um pouco sobre a realidade docente no Brasil, dentro dos limites deste trabalho, focalizou-se a formação adequada para a área de atuação, a relação professor-aluno e a remuneração.

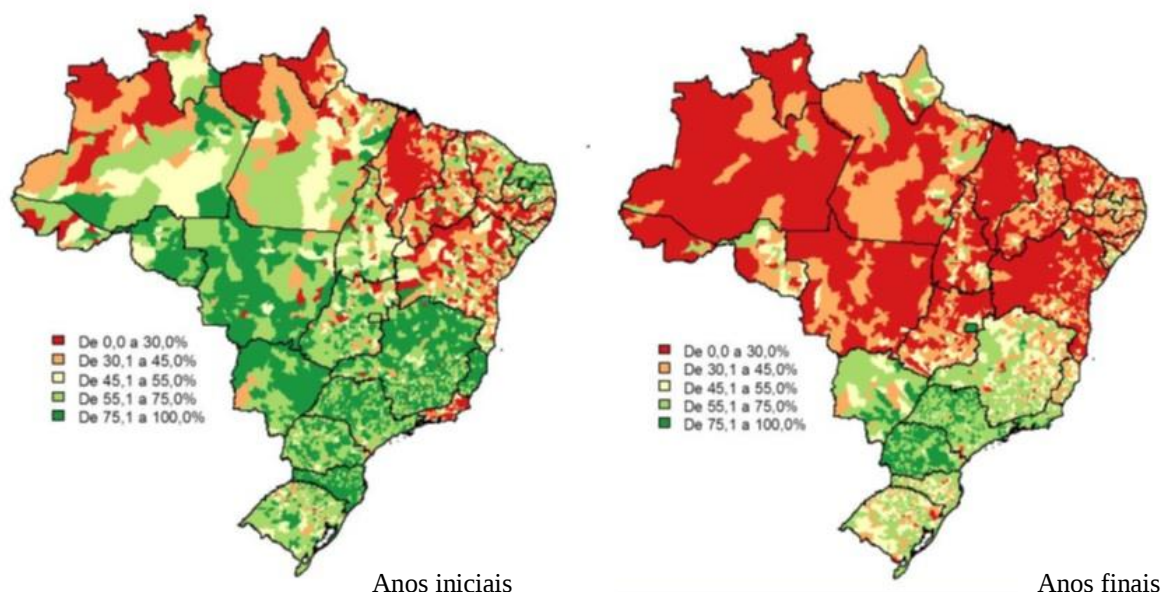
Pode-se analisar que a condição de trabalho docente se atrela ao número de alunos por turma que os professores têm que trabalhar quando ministram as atividades/aulas. Conforme dados do Censo Escolar 2017, verificou-se que a média de alunos por turma na educação infantil é de 16,3; no ensino fundamental anos iniciais é de 21,6; nos anos finais é de 26,5 e no ensino médio é de 30,4. Nota-se que os dados de 2016 apresentavam que os países da OCDE, quando consideradas as etapas relativas ao ensino fundamental anos iniciais, anos finais e ensino médio, apresentaram relação professor-aluno mais baixa, sendo 15, 13 e 13, respectivamente (MEC, 2016).

O Censo Escolar 2017 indica que, no Brasil, apesar de a maioria (77,27%) dos docentes, considerando todas as etapas da educação básica, terem formação superior em licenciatura (MEC/INEP, 2017), há inadequação de formação relacionada à atuação, sendo este problema mais acentuado nos anos finais do ensino fundamental (figura 3 abaixo), etapa na qual as aulas deveriam ser ministradas por professores formados em licenciaturas específicas em cada disciplina; porém, os dados evidenciam que nem sempre esses professores são licenciados.

¹⁸ Fundo de natureza contábil para arrecadação e distribuição de recursos financeiros advindos de impostos destinados à etapa de educação básica, com cálculo de valores, ponderados a cada etapa e modalidade de ensino, distribuídos aos entes federados conforme o número de matrículas.

¹⁹ “Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) é um indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica. Considera os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental e médio, em suas diferentes modalidades para que estes equipamentos garantam um padrão mínimo de qualidade para a educação básica” (PINTO *et al.*, 2018, p. 17).

Figura 3 – Mapas com o percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação adequada nos anos iniciais e anos finais do ensino fundamental 2017.



Fonte: MEC/INEP (2018a).

Tabela 2 – Rendimento médio mensal e número de profissionais por tipo de profissão, valores em reais – Brasil e regiões – 2001.

Tipos de profissionais	Número de profissionais no Brasil	Rendimento médio por regiões geográficas ¹					
		Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Professor da educação infantil	201.232	422,78	388,89	232,79	522,44	435,87	749,61
Professor de 1ª a 4ª série	881.623	461,67	443,17	293,18	599,19	552,72	567,38
Professor de 5ª a 8ª série	521.268	599,85	600,99	372,81	792,82	633,92	593,52
Funções adm. de nível sup. em educação	139.575	849,16	753,20	549,60	1.092,85	738,27	834,86
Professor de nível médio	348.831	866,23	826,28	628,08	979,16	804,32	872,20
Suboficial das Forças Armadas	517.038	868,73	817,55	723,52	986,19	747,23	910,93
Professor-pesquisador no E. Superior	6.448	898,80	215,33	1.150,16	946,56	712,65	875,47
Agente administrativo público	316.761	911,82	661,40	679,31	1.072,50	926,14	1.103,37
Administrador de empresas	502.895	1.202,86	986,87	774,85	1.411,18	1.057,85	1.123,93
Técnico de nível superior – público	421.318	1.310,56	1.053,94	794,02	1.586,97	1.308,30	1.876,79
Policial civil	72.743	1.510,64	1.344,46	1.320,40	1.457,90	1.488,02	2.087,23
Oficial das Forças Armadas	89.387	2.091,53	2.129,41	1.674,46	2.250,53	1.949,68	2.321,03
Economista	44.772	2.254,66	1.700,77	2.009,08	2.227,19	1.641,35	3.592,64
Auditor	68.870	2.408,40	3.512,94	1.584,94	2.588,47	1.986,32	3.133,88
Advogado	271.241	2.496,76	3.893,83	2.245,35	2.431,04	2.597,39	2.768,25
Professor de nível superior	136.977	2.565,47	1.800,30	2.252,08	3.086,95	2.122,77	2.190,10
Delegado/Perito	13.973	2.660,52	2.753,91	1.347,25	2.650,73	3.714,45	5.969,61
Médico	257.414	2.973,06	4.429,82	2.576,78	2.801,77	3.260,41	4.110,87
Juiz	10.036	8.320,70	5.905,38	8.038,88	9.018,42	9.750,00	7.331,08

Fonte: INEP (2004, p. 33).

No que se refere ao aspecto salarial, apresentado acima, o último dado de comparação, entre os rendimentos mensais de profissionais no Brasil data do ano 2001 e apresenta que os

professores de educação infantil e ensino fundamental tinham as piores médias de rendimento mensal em relação a outras profissões analisadas.

O estudo do INEP, realizado no ano de 2017, com base em dados do ano de 2014 apresenta um crescimento na remuneração média mensal dos professores brasileiros. Também aponta que a menor média de remuneração ocorre na rede privada de ensino e a média mais alta na rede federal (INEP, 2017). Ressalta-se que as redes de ensino que mais se responsabilizam pela educação (municipal e estadual) apresentam média salarial docente abaixo da média nacional de trabalhadores com ensino superior, que foi de R\$5.349,89, em 2015 (IBGE, 2015), e ficou acima do rendimento médio de pessoas ocupadas, que teve média de R\$1.849,00 no mesmo ano (IBGE, 2016).

Tabela 3 – Remuneração média ponderada pela carga horária padronizada para 40 horas semanais e salário mínimo – Brasil – 2012 a 2014.

Rede de Ensino	2012	2013	2014
Federal	5.710,61	6.664,23	7.767,94
Estadual	3.058,82	3.252,64	3.476,42
Municipal	2.587,55	2.837,47	3.116,35
Privada	2.193,59	2.399,78	2.599,33

Fonte: A autora, com base nos dados do INEP (2017).

Tabela 4 – Remuneração média ponderada por carga horária padronizada para 40h semanais – Brasil – 2014.

Rede de ensino	N	Média padronizada para 40 horas semanais em R\$	Média de horas semanais do contrato	Razão Rede de ensino / Federal
Federal	23.921	7.767,94	39,3	1,0000
Estadual	717.144	3.476,42	31,1	0,4475
Municipal	1.065.630	3.116,35	30,6	0,4012
Público	1.806.695	3.335,06	30,9	0,4293
Privada	377.700	2.599,33	30,2	0,3346

Fonte: INEP (2017).

O seguinte aspecto é a gestão democrática do ensino público que consta como princípios da educação na LDB/96, considerando conselhos como forma de participação representativa (BRASIL, 1996). Há no sistema de ensino brasileiro os conselhos: nacional,

estaduais, municipais e também os escolares em cada unidade, porém, o controle social da educação tem baixa incidência de profissionais e comunidade escolar para as deliberações e a participação efetiva é bastante relativa em diferentes localidades.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), de maior expressão nas decisões e orientações das políticas educacionais, tem sua composição nomeada pelo poder executivo através do Ministro da educação; já os Conselhos Estaduais e Municipais têm a composição por eleição em cada rede de ensino, com variação de acordo com regimento próprio.

As deliberações nas políticas educacionais no Brasil são realizadas, preponderantemente, pelo poder executivo, por meio do Ministério da Educação (MEC), Secretarias estaduais de educação que têm Diretorias regionais de ensino e Secretarias municipais de educação, que criam programas e organizam os sistemas de ensino, e o poder legislativo, que propõe e vota projetos para configuração e/ou modificação das normas legais relativas à educação.

A Conferência Nacional de Educação (CONAE) é um espaço que promove a discussão e participação de profissionais e sociedade civil em geral no debate sobre a educação e propõe o projeto de lei para o Plano Nacional de Educação, precedendo outros âmbitos de conferências (municipais, intermunicipais, estaduais e regionais). No entanto, constata-se que, no trâmite legislativo, há alteração de pontos-chave na proposta da sociedade civil, o que revela o jogo de forças que inibe o alcance de um plano que contemple os anseios da sociedade (VALENTE; ROMANO, 2002; OLIVEIRA, 2011).

Outro ponto sobre o sistema de educação é relativo às aprendizagens. Para isso, apurou-se informações de avaliações internacionais e nacionais que têm como instrumento os testes cognitivos aplicados em larga escala, focalizados nas áreas de linguagem, matemática e, por vezes, ciências, ainda que os resultados estejam associados aos dados relativos, especificamente, aos sistemas de ensino (dimensões estruturais, relacionais, pedagógicas, etc.) e a outros aspectos mais amplos, tais como, econômicos, culturais, políticos e sociais da população. Deste modo, considerando o Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE) da UNESCO, *Programme for International Student Assessment* (PISA) da OCDE e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do INEP/MEC, constata-se o seguinte panorama sobre o desempenho dos estudantes brasileiros:

Tabela 5 – Resultados dos estudantes brasileiros Brasil no PISA 2015, TERCE 2013 e SAEB 2017.

Idade/ Nível de ensino	Instrumentos	LEITURA	MATEMÁTICA	CIÊNCIAS	MÉDIA	Observações
15 anos	PISA 2015	407	377	401	395	492 média OCDE; 62º posição*
4º ano EF	TERCE 2013 [1000]	712	727	-	719,5	Média 700 - 35,6% nível mais baixo
7º ano EF	TERCE 2013 [1000]	721	709	700	710	Média 700 - 29,33% nível mais baixo
5º ano EF	SAEB 2017	214,54	224,1	-	219,32	57,56% nível 5 ou < (L) 69,39% nível 5 ou < (M)
9º ano EF	SAEB 2017	258,35	258,36	-	258,36	90,88% nível 5 ou < (L) 89,28% nível 5 ou < (M)
3º ano EM	SAEB 2017	267,61	269,74	-	268,67	93,77% nível 5 ou < (L) 90,93% nível 5 ou < (M)

*Total de 70 países

Legenda: [nº]= valor máximo da escala de pontos; (L)= Leitura; (M)= Matemática; nível 5 = nível referente a faixa de pontuação mediana considerando as escalas de proficiência do SAEB (225 a 250 pontos).

Fonte: elaboração da autora, com base nos dados da OCDE (2016), UNESCO (2014) e MEC/INEP (2017).

Pode-se inferir, a partir dos resultados apresentados, que os estudantes brasileiros apresentaram baixo desempenho nas áreas de leitura, matemática e ciências tanto nos testes internacionais quanto no nacional. No PISA 2015, o país ficou entre os dez países em que os estudantes apresentaram os piores resultados de desempenho, no TERCE e no SAEB a maior porcentagem dos estudantes encontrava-se nos níveis mais baixos de desempenho. O TERCE ainda apresenta resultados de escrita e a média nacional dentro da média dos países da América Latina e Caribe foi considerada baixa (UNESCO, 2013). Sabe-se que este é um recorte (limitado) sobre as aprendizagens baseado em testes cognitivos com aplicação em um dia e nas áreas e competências selecionadas, mas representam dados oficiais para referência sobre a aprendizagem dos estudantes brasileiros.

Quando os resultados do SAEB foram analisados juntamente com dados de dimensão social e econômica (MELLO; BERTAGNA, 2016), pôde-se evidenciar as relações, não de maneira linear, de estados brasileiros com maiores dificuldades econômicas e sociais com as médias de desempenho dos estudantes mais baixas do país.

A partir dos dados apresentados acima, que revelam aspectos da estrutura do sistema de educação no Brasil, pode-se apontar, diante deste panorama, algumas preocupações tais como: alta taxa de analfabetismo; debilidades com a permanência estudantil, reprovações e evasões; financiamento insuficiente, com baixo investimento por aluno; inadequação de formação de professores com sua atuação e remuneração abaixo da média dos profissionais com ensino superior; hierarquia na definição de políticas educacionais com centralização no poder executivo; desempenho dos estudantes abaixo do nível esperado para a etapa de ensino correspondente.

1.2. A educação obrigatória no Uruguai

A *República Oriental del Uruguay*, conhecida como Uruguai, configura-se como um Estado unitário²⁰ dividido administrativamente em 19 departamentos, sendo a capital Montevidéu. Tem 318.413 km² de área territorial total e população de 3.493.205 habitantes, com concentração de 39,54% de habitantes na capital (INE, 2018).

À continuidade, apresenta-se a configuração do sistema público de ensino no Uruguai, país pioneiro na implementação de educação pública universal em relação aos países das Américas e que tem sido destacado internacionalmente em relação aos princípios de liberdades individuais, democráticos e de bem-estar social²¹.

1.2.1. Organização do sistema educativo uruguaio

O sistema educativo uruguaio é majoritariamente público, ou seja, mantido pelo poder estatal, e organizado em nível nacional desde a etapa inicial até o ensino superior, apesar de contar também com oferta em estabelecimentos privados.

²⁰ Em “Estados unitários, apenas o governo central tem autoridade política própria, derivada do voto popular direto. A unidade do Estado nacional está garantida pela concentração de autoridade política, fiscal e militar no governo central, ao passo que a autoridade política dos governos locais é derivada de uma delegação de autoridade da autoridade política central.” (ARRETCHE, 2002, p. 28).

²¹ A exemplo, destaca-se que o Uruguai foi o primeiro país sul-americano a descriminalizar o aborto no ano de 2012; primeiro país no mundo a legalizar a produção, venda e consumo de *cannabis* no ano de 2013; e ainda em 2018 foi o primeiro país da Latinoamérica (e 30º no nível global) no índice Lagatum de prosperidade, que considera fatores relacionados com o crescimento econômico e com o bem-estar dos cidadãos (LAGATUM, 2018).

Atualmente, a gestão, o planejamento e a administração da educação pública inicial, primária, média e formação docente no Uruguai são responsabilidade da Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) que é uma pessoa jurídica e ente autônomo estatal criada pela Lei n. 15.739/1985. De acordo com a Lei n. 18.437/2008, Ley General de Educación (LGE), esta instituição é composta por conselhos diretivos autônomos, a saber, um Conselho Diretivo Central (CODICEN), formado por cinco membros – três designados pelo poder executivo e dois eleitos pelos docentes –, e mais quatro conselhos descentralizados: Conselho de Educação Inicial e Primária (CEIP), Conselho de Educação Secundária (CES), Conselho de Educação Técnico-Profissional (CETP-UTU) e Conselho de Formação em Educação (CFE). Cada conselho descentralizado é formado por três membros, sendo dois eleitos por membros do CODICEN e um eleito pelo respectivo corpo docente, responsáveis pela organização de cada nível de ensino correspondente.

O sistema educativo conta também com o Ministério da Educação e da Cultura (MEC), que é responsável pela regulação da educação de gestão privada dos níveis inicial, terciário e universitário, e com a *Universidad de la República* (UdelaR), responsável pela educação universitária oficial.

Apontando alguns aspectos sobre a educação no Uruguai, constata-se ainda que:

[...] la tendencia en Uruguay ha sido historicamente de carácter centralizado, siendo el Estado, a través de ANEP, quien regula tanto el sistema de educación público como el privado (Bogliaccini y Filgueira 2003). La normativa vigente en el país evidencia una presencia muy fuerte del Estado en la conducción y ejecución de políticas educativas, donde gran parte de los establecimientos son de carácter estatal y la participación del sector privado es entre un 15% y un 20%. Uruguay presenta una estructura educacional con mucho más peso del Estado. Se trata de un país en el cual se han descartado las alternativas de municipalización o de subsidio a la oferta privada y tampoco ha sido un tema de agenda el sistema de vouchers. (VAILLANT, 2012, p. 123).

Patron e Vaillant (2012, p. 215) destacam que, no Uruguai, a educação pública estatal inclui cerca de 83% de todos os estudantes do país e concluem que “[...] los problemas de la educación son extendidos y han mostrado ser persistentes; las altas asignaciones presupuestales de años recientes no parecen reflejarse aun en logros educativos destacables”.

A coordenação de todo o sistema educativo uruguaio agrupa membros da ANEP, UdelaR e MEC no *Sistema Nacional de Educación Pública* (SNEP) que tem uma comissão coordenadora formada por oito membros, sendo três de cada ente autônomo e dois do MEC (BENTANCUR, 2012).

Para Bentancur (2012), a forma das organizações administrativas do sistema de ensino uruguaio com regime de cogoverno entre políticos e docentes aponta para os desafios de governabilidade dentro do sistema, uma vez que tem o ponto positivo pelo próprio fato de ser formado por entes autônomos e com representatividades na condução do sistema. Por outro lado, há também o ponto negativo de que esta autonomia acaba reprimindo a incidência de manifestações políticas sobre as decisões dos conselhos. Consiste em um processo negociado de políticas em que a complexidade de sua estrutura também apresenta dificuldade.

Mancebo (2017) apresenta as formas de tomada de decisões nas políticas educativas uruguaias considerando o *status* autônomo da ANEP, que contém várias unidades decisórias. Para a autora, assim como Bentancur (2012), as políticas educativas têm sido incrementalistas no sentido de que há busca de acordos entre grupos representativos e com movimento de transformações graduais, já que não se efetivam reformas profundas e racionais e se considera o jogo de negociação entre atores com as regras institucionais que condicionam as suas ações e evitam o predomínio de interesses de um grupo sobre outro. Porém, a complexidade institucional causa dificuldades para chegar a uma decisão, o que repercute na falta de efetivação das ações políticas para obter mais avanços qualitativos ao sistema.

Detalhando este sistema educativo, segundo a LGE, art. 7º, a obrigatoriedade da educação se dá a partir da educação inicial para crianças de quatro e cinco anos de idade, seguindo na educação primária e na educação média básica e superior, como apresentado no quadro abaixo, e é oferecida em estabelecimentos públicos e privados de ensino.

Quadro 5 – Níveis de ensino de educação formal obrigatória no Uruguai.

Idade*	Etapas de ensino	Anos	Órgão responsável	Centros educativos
3 a 5	Inicial	-	CEIP-ANEP	Jardín de infantes
6 a 11	Primaria	1º a 6º	CEIP-ANEP	Escuela
12 a 14	Media Ciclo Básico	1º, 2º, 3º	CES-ANEP	Liceo
15 a 17	Media Superior/Bachillerato	4º, 5º, 6º	CES-ANEP	Liceo

* Referente à idade estimada para matrícula em tempo considerado adequado.

Fonte: a autora, com base nas regulamentações da ANEP.

A atenção às crianças pequenas no Uruguai tem um rol interinstitucional envolvendo a ANEP, o MEC e o Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES), além de centros educativos privados (MANCEBO, 2007).

O atendimento à primeira infância (de zero a três anos de idade incompletos) não consta na LGE como nível de ensino, porém, há programas que incluem o atendimento educativo para esta faixa etária. Geralmente, são programas de responsabilidade do *Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay* (INAU) que está relacionado ao MIDES. Este instituto tem precedentes a partir do *Código de la Niñez y Adolescencia*, regulamentado pela Lei n. 15.977/1988, criando o INAME (*Instituto Nacional del Menor*), que desde 2004 passou a ser denominado INAU e continua como instituição responsável pelas políticas de infância com programas como *Centros de Atención a la Infancia y la Familia* (CAIF), *Centros de Atención a la Primera Infancia* (CAPI), e *Centros Nuestros Niños e Casas Comunitarias de Cuidados* (CCC). Há também os centros privados de atendimento, os centros de educação e cuidados de sindicatos e empresas, programas de Bolsas de Inclusão Socioeducativa (BIS), soluções de cuidados para filhos de estudantes e programa de apoio a instituições privadas “Cuidados + Calidad”.

A educação inicial pública para crianças de 3, 4 e 5 anos de idade é oferecida em jardins de infantes ou salas de jardim dentro de escolas de educação primária, sendo organizada e mantida pela ANEP/CEIP.

O ensino primário tem duração de seis anos e a oferta pública é realizada em escolas organizadas e mantidas pela ANEP/CEIP. A matrícula é responsabilidade das famílias que têm filhos a partir dos seis anos de idade.

Tanto na educação inicial quanto no ensino primário, as aulas são ministradas por profissionais nomeados de maestros, que são formados em cursos de nível superior em magistério, oferecidos nos *Institutos de Formación Docente* (IFD) do interior do país ou em *Institutos Normales de Montevideo* (IINN), sob a reponsabilidade do CEF. No entanto, para as aulas de educação física escolar, o ensino primário conta com professor específico.

O ensino médio é oferecido em *liceos* e também tem duração de seis anos, no entanto, é dividido entre ciclo básico (1º, 2º e 3º anos) e superior/*bachillerato* (4º, 5º e 6º anos). As aulas são ministradas por professores especialistas para cada disciplina, formados em *Centros Regionales de Profesores e Institutos de Formación Docente* (IFD), sob a responsabilidade do CEF. No ciclo básico, os estudantes têm aulas comuns, já no ensino médio superior ou *bachillerato*, a partir do 5º ano, além do núcleo comum de disciplinas (literatura, matemática, inglês, filosofia, educação cidadã e estudos econômicos e sociais), há opção de diversificação de formação em quatro áreas: humanística, científica, biológica, arte e expressão.

O sistema de ensino ainda contempla a educação terciária tecnológica que inclui cursos técnicos não universitários, profissionalizantes e educação tecnológica superior

(organizada pela CET-UTU), a Formação em educação com caráter universitário (organizada pelo CEF) e a educação terciária universitária que inclui as carreiras de graduação (organizada pela UdelaR) e a pós-graduação, como consta no art. 22 da LGE.

Destaca-se que outro aspecto, também peculiar do sistema educativo uruguaio, se refere ao fato de que a formação de maestros e professores, em nível terciário universitário, seja centralizada na responsabilidade estatal, com administração do Conselho de Formação em Educação (CFE) da ANEP, sendo oferecida em 5 institutos em Montevideu e mais 26 institutos de formação docente (IFD) e 6 centros regionais de professores (CERP) espalhados por todo o país.

Há ainda uma questão de inclusão digital junto ao sistema educativo que começou em 2007, com o Decreto n. 144/2007 que cria o *Proyecto de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea* (CEIBAL) com objetivo de promover a inclusão digital, proporcionando um computador portátil, denominado ceibalita, ou um *tablet* a cada a criança e adolescente em idade escolar e a cada maestro de escola pública, com implementação e gestão do *Laboratorio Tecnológico del Uruguay* (LATU). E, a partir da Lei n. 18.640/2010 (art. 4º), se promove o *Programa para la Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea* (Plan Ceibal)²² como um projeto socio-educativo de interesse nacional para maior e melhor acesso à educação e à cultura.

1.2.2. Breve histórico da educação formal obrigatória no Uruguai

A primeira Constituição Federal do Uruguai, datada de 1830, não mencionava a questão educacional, apresentando somente os direitos individuais, conforme art. 130, à “su vida, honor, libertad, seguridad y propiedad.”. No entanto, o Uruguai foi o primeiro país das Américas a ter educação primária gratuita, obrigatória e universal. Este feito se deu em 1877, a partir da Reforma Vareliana, que iniciou em 1876, mas ganhou maiores proporções e se institucionalizou com a aprovação do Decreto-lei nº 1.350, de 24 de agosto de 1877, *Ley de Instrucción Pública* (URUGUAY, 1877). O educador José Pedro Varela, que impulsionou a

²² O Plan Ceibal foi criado a partir de Decreto presidencial n. 144 de 18 de abril de 2007 com o objetivo de, conforme o art. 1º, realizar estudos, avaliações e ações necessários para proporcionar a cada criança em idade escolar e para cada maestro da escola pública um computador portátil, a fim de capacitar aos docentes para o uso dessa ferramenta e promover a elaboração de propostas educativas de acordo com as mesmas. A sua implementação ficou a cargo do Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), posteriormente, a Lei n. 18.640/2010 cria o Centro Ceibal, como pessoa jurídica de direito público não estatal, para sua manutenção e adequação do programa.

reforma, teve influências da educação da Europa e dos Estados Unidos para implementar um sistema educativo moderno e republicano que abrangesse todos os uruguaios independente de sua origem. No entanto, como aponta Martinis (2013), a lei aprovada diferia em vários tópicos ao que defendia o projeto de Varela.

Este mesmo decreto-lei criou também a *Dirección de Instrucción Pública*, tendo à frente o próprio Varela. Houve uma expansão da educação no Uruguai, que passou de 62 escolas em Montevideu no ano de 1877, para 310 escolas de educação primária em 1880, estendendo o atendimento ao interior do país. Antes desta reforma, desde o surgimento do Estado em 1830, o país contava prioritariamente com ensino privado e restrito (CAETANO; DE ARMAS, 2014).

A Reforma Vareliana também tinha o intuito de implementar um ensino laico, porém, somente conseguiu que o ensino religioso não fosse obrigatório e, a partir de 1909, inicia um processo mais efetivo de desvinculação de ensino religioso à educação pública com a aprovação da Lei n. 3.441/1909, que dispõe da supressão do ensino e prática religiosos em escolas estatais. Em 1918, o art. 5º da Constituição Federal do Uruguai consagrava a desvinculação entre Estado e Igreja.

Os programas das escolas urbanas dos anos 1917, 1921 e 1925 “mantuvieron vigencia las concepciones de hombre, nación, patriotismo, solidaridad, justicia, amor y belleza como ejes de la identidad nacional.” (CEIP-ANEP, 2007).

A Constituição Federal de 1934 mencionava a educação em seu art. 40, apontando o “cuidado e educação dos filhos como dever e direito dos pais.”, bem como reafirmava o direito e obrigatoriedade do ensino primário:

Art.59.- Queda garantida la libertad de enseñanza. [...]

Artículo 61.- Es obligatoria la enseñanza primaria.

El Estado dispondrá lo necesario para su cumplimiento.

Artículo 62.- Declárase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares.

En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos. (URUGUAY, 1934).

Martinis (2013) apresenta que a educação na década de 1930 estava atrelada a uma perspectiva de distinção entre crianças consideradas normais e de classes elevadas com crianças de classes populares e que apresentavam problemas de saúde e de cognição, às vezes considerando inclusive problemas disciplinares. Aponta também que os maestros tinham a

função de direcionar a formação das crianças numa perspectiva moralizante e civilizatória, além de ser vista como extensão de cuidados das mães.

Entre as décadas de 1950 e 1970, houve avanços na expansão e continuidade dos princípios de laicidade, universalidade e gratuidade, mas não acompanhada de efetiva qualidade. Apesar dos 3,15% do Produto Interno Bruto (PIB) investidos em educação em 1965, que, como aponta Jorge Bralich (s.d.), era um dos mais altos investimentos até então, isso não era suficiente para a manutenção da educação com qualidade.

O maestro Julio Castro (1964) apontava que a educação permanecia conservadora e que, para romper com as formas tradicionais, precisaria de um movimento revolucionário mais amplo que somente o educacional. Castro (1964) denunciava em seu texto os problemas do sistema de ensino uruguaio, com foco na educação primária, como a situação de escolas rurais que tinham somente um professor, escolas com salas superlotadas de alunos, o fato de que ainda havia uma quantidade de crianças em idade escolar fora dos estabelecimentos de ensino, muitos casos de abandono e repetição escolar, a irregularidade de assistência escolar principalmente no meio rural, baixa taxa de continuidade de estudos do 6º ano de primária para ingresso nos *liceos*, ampliação da formação de maestros sem uma necessária preocupação com a qualidade, entre outros problemas apontados que deveriam ser enfrentados para melhoria do sistema educativo.

A Constituição de 1967 colocava nove anos de escolarização como obrigatória, sendo seis anos de educação primária e três anos de educação média básica, mantendo o caráter moral e cívico do ensino (art. 72) (URUGUAY, 1967).

Entre 1973 e 1984, o Uruguai, como muitos países da América Latina, sofreu um Golpe Militar na administração do Estado, o que trouxe consequências para a educação. A Lei de Ensino n. 14.101/1973 terminou com a autonomia no ensino e a possibilidade de protesto, fazendo com que a participação de maestros e professores na administração da educação pública ficasse limitada com o regime autoritário; muitos foram perseguidos e/ou destituídos de seus cargos.

A retomada do Estado democrático se deu em 1984 e, então, foi aprovada a Lei n. 15.739/1985, uma lei de educação em caráter de emergência, para retomar o processo democrático no sistema de ensino estatal a qual cria também a ANEP como ente autônomo formado por conselhos.

Mancebo (2007) apresenta cinco etapas das políticas educativas no processo de redemocratização estatal, a saber:

a) 1985 a 1990 – Período de Restauração: com retomada dos cargos dos que haviam sido destituídos, retomadas de concursos e eleições, com a criação de uma lei de educação de emergência;

b) 1990 a 1995 – Período de Acumulação Diagnóstica: as Assembleias Técnico-Docentes integrantes aos seus respectivos conselhos desconcentrados tiveram posicionamento no desenho das políticas educativas e houve a implementação de avaliações externas que apontavam o diagnóstico do sistema educativo trazendo à tona os desafios a serem enfrentados para qualidade e equidade;

c) 1995 a 2000 – Período de Reforma: a liderança de Germán Rama como presidente da ANEP deu início a uma reforma com ampliação da educação inicial e de escolas de tempo completo, novo plano de estudos para a educação média ciclo básico com proposta de agrupamento de áreas de estudos e criação de Assembleias tecnológicas. Também houve mudança na formação docente, nos materiais didáticos e se instaurou um sistema de avaliação de aprendizagem em escala nacional²³;

d) 2000 a 2005 – Período de Amortização incremental: com a mudança de presidência da ANEP e com as resistências docentes para efetivação e continuidade da Reforma Rama, neste período volta-se ao incrementalismo e enfrentamento de uma crise econômica que repercute na educação;

e) 2005-2006 – Período de Debate educativo: MEC e ANEP impulsionam um debate educativo com a sociedade civil para construção de uma nova lei de educação.

A partir da análise de conteúdo, processo e instituições nos períodos apresentados, Mancebo (2007) elaborou a seguinte tabela:

Quadro 6 – Políticas educativas uruguaias por dimensões – 1985 a 2005.

²³ Esta reforma será mais detalhada em outro capítulo, já que se compreende que faz parte de um movimento de reformas educativas mais globalizada, com influências internacionais.

Períodos	Dimensiones		
	Contenido	Proceso	Instituciones
Restauración	Innovación	Restauración	Restauración
Acumulación diagnóstica	Inercia	Innovación	Inercia
Reforma	Innovación	Inercia	Inercia
Amortiguación incremental	Inercia	Inercia	Inercia
Debate	(?)	Innovación	(?)

Fonte: Mancebo (2007, p. 7).

Em 2008, se aprova a Lei n. 18.437/2008, *Ley General de Educación* (LGE), que segue vigente e apresenta a ANEP, a UdelaR e o MEC como órgãos integrantes da organização do sistema educativo e a coordenação por meio da comissão do SNEP, além de ampliar a participação da sociedade (estudantes, mães, pais ou responsáveis, docentes, funcionários) nos centros educativos a partir dos Conselhos de Participação (arts. 76 a 78 da LGE). Esta lei também criou o *Instituto Nacional de Evaluación Educativa* (INEEd), instituição não estatal, para avaliar a qualidade da educação nacional inicial, primária e média, emitindo publicações de informes a cada dois anos.

A normativa do direito à educação no Uruguai consta na Constituição da República de 1967, nos artigos 41, 68, 69, 70 e 71, e, principalmente, na LGE que aponta no art. 1º “[...] como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.” (URUGUAY, 2008, s.p.). O artigo subsequente a coloca como bem público e social “[...] que tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna.” (art. 2º) (URUGUAY, 2008, s.p.).

1.2.3. O sistema de ensino básico uruguaio

O acesso à educação uruguaia no ano de 2017 computou 1.003.803 matrículas totais no sistema de educação, sendo 853.825 matrículas na educação da primeira infância até a educação média superior, distribuídas em 5.221 estabelecimentos públicos e privados de ensino (MEC/URUGUAY, 2017).

A taxa de cobertura foi expandindo historicamente como se observa no quadro a seguir, conseguindo uma alta cobertura na educação inicial (a partir dos 4 anos) até a idade adequada para o fim do ciclo básico da educação média (15 anos) com atendimento acima de 90%.

Tabela 6 – Atendimento em estabelecimento educativo à população de 3 a 22 anos de idade no período de 2006 a 2017.

AÑO	EADAES SIMPLES																				
LECTIVO	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	
Montevideo																					
2006	53,7	79,4	95,8	99,1	99,5	99,7	99,8	99,6	99,6	99,1	96,8	93,3	86,1	79,1	72,9	62,7	55,1	51,3	47,9	46,0	
2007	59,6	82,5	94,5	99,1	99,1	99,6	100	99,8	99,9	99,2	96,5	90,7	85,5	80,3	70,4	60,5	56,9	49,2	49,1	42,6	
2008	61,5	86,5	96,5	99,1	98,9	99,0	99,4	98,8	98,9	98,1	96,2	92,8	87,3	79,1	74,1	57,6	54,2	51,5	48,5	45,9	
2009	67,2	86,5	95,5	98,6	98,5	97,9	99,4	99,2	99,3	98,5	96,7	93,5	88,6	81,8	74,8	60,9	51,0	50,8	52,0	42,0	
2010	72,2	89,0	95,6	99,0	98,4	99,2	98,5	99,3	98,2	97,9	96,9	93,6	85,9	82,1	70,9	56,8	52,6	50,5	48,6	44,2	
2011	64,7	87,1	93,3	97,6	97,1	98,8	98,5	98,4	97,3	97,5	97,5	94,8	89,2	81,2	73,0	57,0	53,1	50,1	48,7	49,9	
2012	68,7	88,7	96,7	98,9	99,8	99,7	99,8	99,5	98,8	98,2	97,9	94,7	88,6	82,1	73,2	59,3	53,0	49,3	45,3	40,4	
2013	65,5	90,5	98,2	98,8	99,5	100	99,8	99,5	98,2	98,0	98,0	94,8	90,1	80,5	74,8	57,0	52,1	45,9	48,0	44,6	
2014	76,3	90,7	98,1	97,5	100	99,7	99,8	99,5	99,7	98,1	96,8	93,6	90,7	84,8	73,8	57,0	53,0	48,8	47,0	45,7	
2015	72,4	91,0	97,6	98,4	99,6	99,8	100	99,6	98,3	97,4	97,6	94,2	91,9	82,8	80,0	59,9	52,2	49,2	45,2	45,9	
2016	75,0	92,9	97,8	99,8	99,6	100	99,7	99,2	99,0	99,1	97,4	95,6	91,6	85,1	78,4	62,7	53,4	49,6	40,0	43,9	
2017	79,2	93,4	98,2	99,5	99,8	99,6	100	98,8	98,4	99,5	98,5	97,0	93,9	88,3	83,7	67,3	59,0	57,6	55,0	46,5	
Resto del país																					
2006	41,9	74,8	94,8	99,4	99,6	99,8	99,8	99,6	99,5	98,2	94,4	88,4	79,7	75,1	63,0	49,6	41,8	33,1	25,9	24,5	
2007	43,3	76,9	94,8	99,5	99,8	99,7	99,9	99,8	99,8	98,5	94,2	87,7	80,2	71,5	62,5	48,9	38,9	32,7	27,9	23,0	
2008	42,8	78,0	96,3	98,9	99,2	99,1	99,2	99,3	99,1	97,1	93,4	88,1	79,9	69,9	63,6	49,7	39,1	35,2	31,2	23,0	
2009	52,5	86,7	98,4	99,1	98,9	99,3	98,5	98,8	98,8	97,7	93,4	89,7	80,9	75,3	67,4	48,5	40,5	34,0	26,6	24,5	
2010	58,0	86,3	98,4	99,5	99,2	98,4	99,6	99,3	98,8	98,7	95,4	91,7	81,3	77,2	64,8	45,6	39,4	34,8	28,9	23,7	
2011	57,8	85,5	98,0	98,3	99,3	98,9	98,4	98,5	97,7	97,8	95,3	91,3	83,1	75,8	65,8	44,8	40,2	32,3	27,4	26,0	
2012	60,7	89,4	98,3	98,7	99,7	99,8	99,6	99,6	99,0	97,3	96,1	91,5	86,1	79,0	66,5	50,6	41,3	32,6	29,7	23,6	
2013	57,1	90,1	98,8	98,7	99,6	99,7	99,6	99,3	98,9	97,6	94,6	91,2	85,3	77,9	69,3	52,0	38,9	33,7	29,6	26,2	
2014	64,5	86,4	99,3	98,4	99,5	99,3	99,6	99,6	99,0	98,3	97,2	91,4	88,1	78,4	69,0	51,1	42,9	32,2	31,8	24,4	
2015	65,4	90,8	99,1	99,4	100	99,7	100	99,5	99,0	98,2	97,3	92,6	86,7	81,8	73,8	54,8	44,1	35,5	32,4	24,9	
2016	71,8	93,0	99,3	99,3	99,8	99,8	99,9	99,2	98,9	97,7	96,9	93,3	89,8	84,9	75,9	55,6	45,6	38,5	33,7	27,3	
2017	68,6	93,3	99,5	99,5	99,9	99,5	99,9	99,3	99,3	98,3	97,1	94,3	90,3	87,1	77,9	59,8	46,5	43,2	32,8	29,2	

Fonte: MEC/Uruguai (2017).

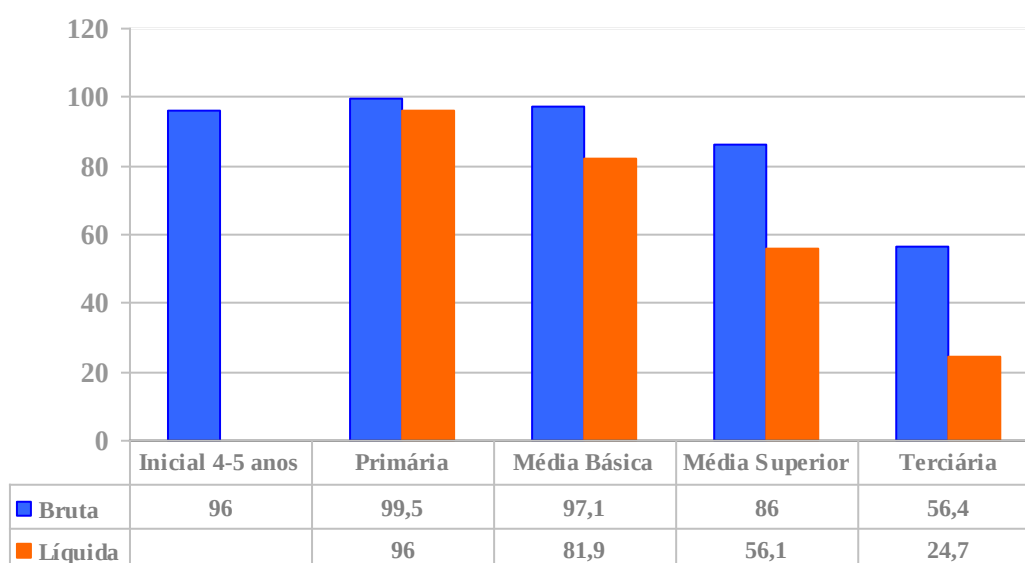
Por ter um histórico de ênfase na educação nacional, o Uruguai é um dos países referência na América Latina por sua alta taxa de alfabetização (98,6% da população é alfabetizada). Este fato está atrelado à Reforma Vareliana, que remonta aos fins do século XIX, que abrangeu mais oportunidade educativa, no entanto, há uma diferença entre a alfabetização da população urbana e rural.

Tabela 7 – Taxa de analfabetismo no período de 1963 a 2017 – Uruguai.

AÑO LECTIVO	Fuente	TASA DE ANALFABETISMO		% de población rural	% de analfabetos rurales sobre total país
		Total del país	Área rural		
1963	CENSO	8,8	15,4	19,2	3,0
1975	CENSO	5,7	10,3	17,0	1,8
1985	CENSO	4,3	8,4	12,7	1,1
1996	CENSO	3,1	6,2	9,2	0,6
2006	ENHA	2,2	3,0	6,4	0,2
2007	ECH	2,1	3,4	6,6	0,2
2008	ECH	1,9	3,1	6,2	0,2
2009	ECH	1,8	3,4	7,9	0,3
2010	ECH	2,0	3,2	5,8	0,2
2011	ECH	1,7	3,4	8,6	0,3
2012	ECH	1,6	2,5	6,4	0,2
2013	ECH	1,6	2,7	5,6	0,2
2014	ECH	1,5	2,6	5,5	0,1
2015	ECH	1,5	2,3	5,5	0,1
2016	ECH	1,4	2,7	5,4	0,2
2017	ECH	1,4	2,3	5,5	0,1

Fonte: MEC/Uruguai (2017).

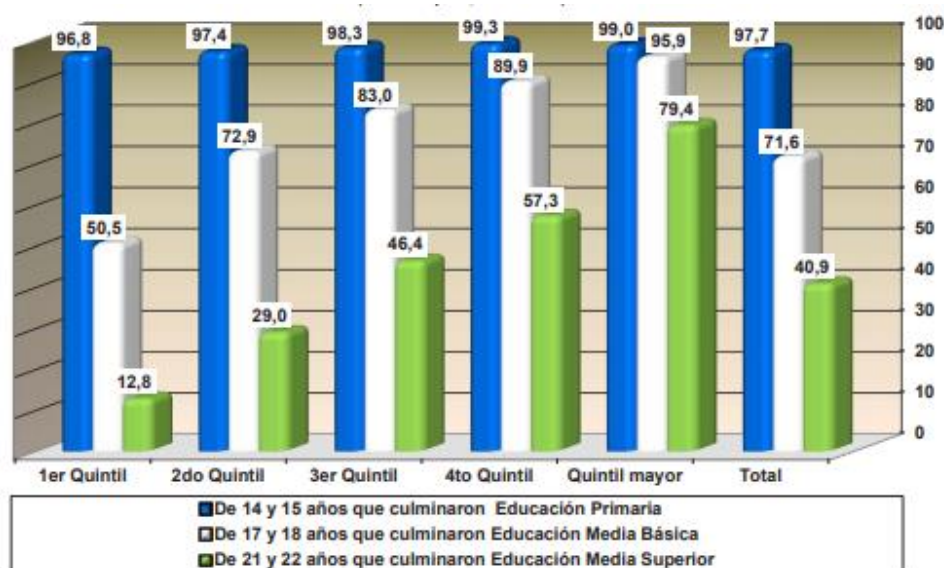
Em relação à permanência, nota-se progressiva queda de atendimento à população com idades referentes às etapas subsequentes, o que desvela defasagem idade-série decorrente de processos de reprovação e evasão escolar que afetam a etapa obrigatória e o ingresso no ensino terciário. Em 2017, foram computadas a não aprovação de 4,5% de alunos da educação primária, 24,7% de alunos da educação média básica e 34,6% de alunos da educação média superior (MEC/URUGUAY, 2017).

Gráfico 5 – Taxa de escolarização líquida e bruta por etapa de ensino – Uruguai 2017.

Fonte: elaboração própria, com base nas informações do MEC/Uruguai (2017).

As análises realizadas pelo MEC/Uruguai (gráfico 6) também relacionam os dados com o nível socioeconômico da população atendida pelo sistema de ensino, o qual considera agrupamento por quintil²⁴, sendo o primeiro a parcela da população mais desfavorecida e o quintil maior a parcela da população mais favorecida; assim obtém-se que, quanto maior o nível socioeconômico, mais chances de concluir os ciclos educativos.

Gráfico 6 – Nível educativo alcançado pela população em 2017 por nível socioeconômico – Uruguai.



Fonte: MEC/Uruguai (2017).

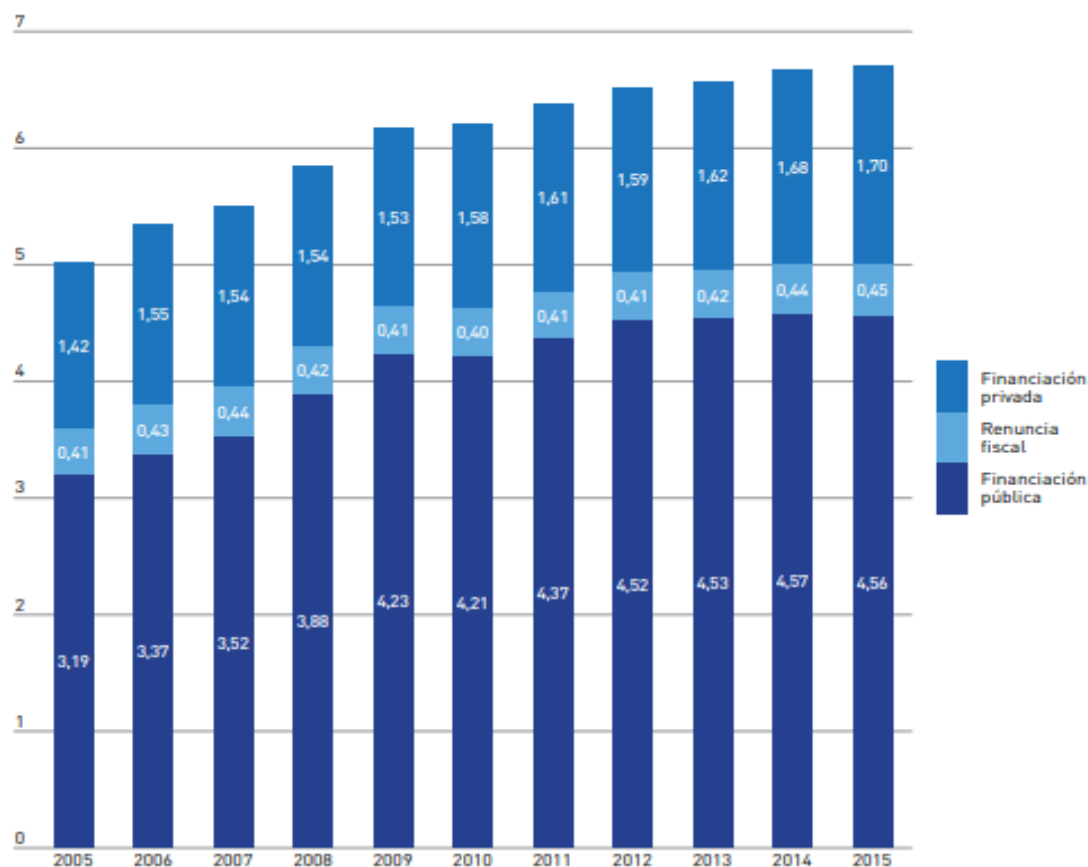
As informações divulgadas pelo Ministério de Educação do Uruguai sobre os recursos de financiamento da educação no Uruguai apresentam que, em sua maioria, são advindos do investimento do poder público, representando 4,56% do Produto Interno Bruto (PIB), do total de 6,7% do PIB investido em educação no ano de 2015, conforme os dados divulgados (MEC/Uruguai, 2017). Neste mesmo ano, o cômputo de gasto público médio por aluno de educação primária foi de 66.838 pesos uruguaios e 73.765 pesos uruguaios por aluno de educação média (URUGUAY, 2017), o que equivaleria a aproximadamente 2.570 e 2.991 dólares, respectivamente, considerando a taxa de câmbio neste ano.

Em nível de referência, verificou-se que o estudo apresentado pelo INEE (2016) aponta que, na educação inicial e primária, os recursos por estudantes, no ano de 2013, foram de 54.359 pesos uruguaios anuais (2.527 dólares) e 52.438 pesos uruguaios anuais (2.438

²⁴ Remete-se ao quintil estatístico que se dá na divisão de um valor em conjuntos de cinco partes iguais. Neste caso, consiste em considerar a condição econômica da população e dividir em cinco conjuntos de valores decrescentes.

dólares) por aluno, respectivamente, e o menor nível de gasto por estudante se deu na educação secundária com 50.867 pesos uruguaios anuais por aluno (2.364 dólares). Ou seja, o investimento distribuído por aluno no Uruguai está bem abaixo da média dos gastos por alunos nos países da OCDE (8.400 dólares). Este estudo ainda apontou que o gasto público total com educação foi de 84.203 milhões de pesos uruguaios, no ano de 2017, e representou crescimento de 4,9% em relação ao gasto em 2016 e 5% do PIB (MEC/Uruguai, 2017). A ANEP foi a responsável pela execução da maioria dos recursos financeiros (68,1%) cuja maior parte destinou para remuneração docente.

Gráfico 7 – Evolução do gasto total em educação como porcentagem do PIB 2005-2015 – Uruguai.

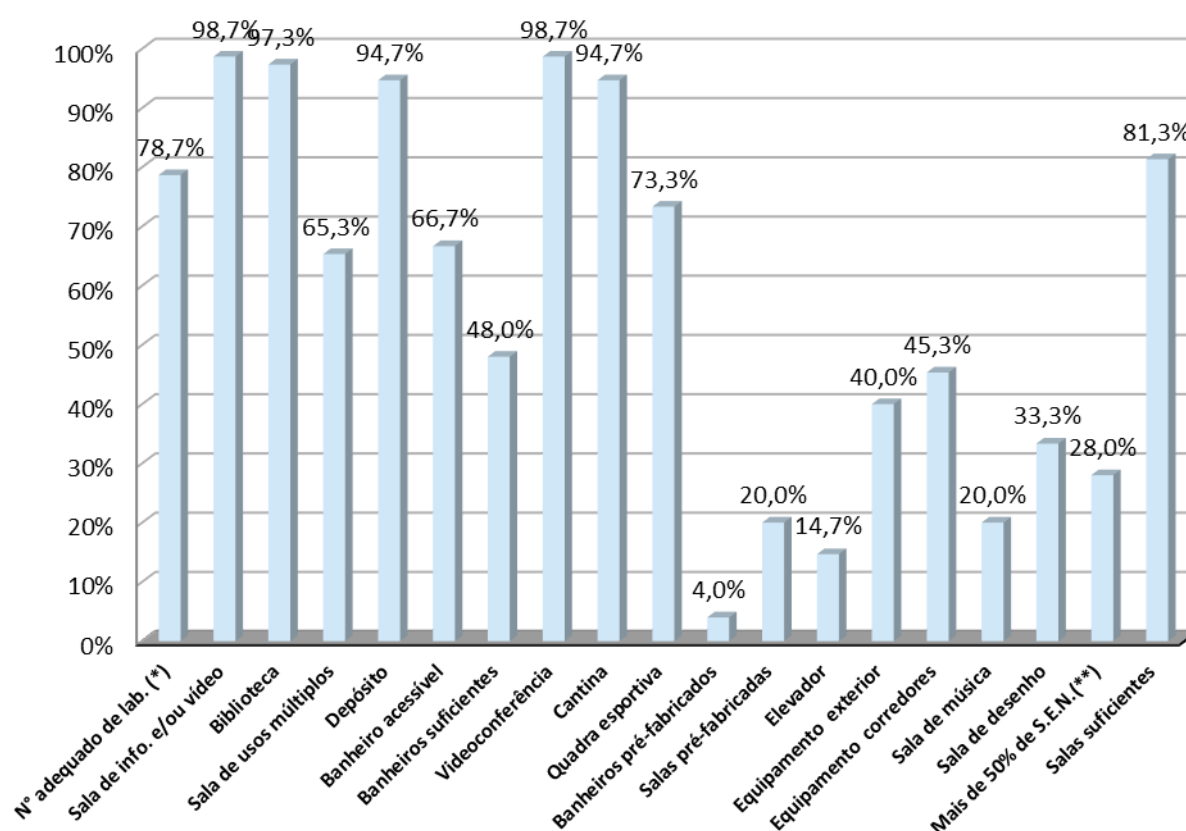


Fonte: INEEd (2017).

Os recursos financeiros são base para a estrutura do sistema de ensino e se desvelam também a partir dos investimentos nas condições das escolas. Para um panorama sobre a situação dos estabelecimentos educacionais, foi evidenciado somente um levantamento realizado pelo *Consejo de Educación Secundaria* (CES) da ANEP no ano de 2017, sobre as condições das instituições de ensino médio de Montevideu. Embora se tratasse de um recorte sobre a capital do país, considerou-se que as informações eram relevantes por ser o lugar onde

se concentra a maioria dos liceus do país e por não haver encontrado outro documento que indicasse dados mais abrangentes. Verifica-se a partir deste levantamento que, apesar de a maioria dos liceus ter biblioteca e sala de informática, menos da metade (48%) tem banheiros suficientes, apenas 81,3% tem salas suficientes e 73,3% tem quadras esportivas. As condições são as seguintes:

Gráfico 8 – Porcentagem de liceus de Montevideu segundo a construção e o equipamento mobiliário.



(*) Todos os liceus de Montevideu têm ao menos um laboratório.

(**) Sala com equipamento novo

Fonte: CES/ANEP (2017).

Sendo a ANEP a responsável pela educação pública, verificou-se que foram gastos 85% dos seus recursos com remuneração docente no ano de 2015, além de se observar que tem ocorrido aumento salarial docente de 82,8% na ANEP contra 45,3% no ensino privado, desde o ano de 2003 (INEEd, 2017).

A tabela de remunerações disponível no sítio eletrônico da ANEP indica que, no período de 2015 a 2018, os salários apresentaram aumento percentual médio acima do aumento do salário mínimo nacional, apesar dos valores de remuneração inicial para a carga

horária de 20 horas semanais serem baixos por não chegar a 2,5 vezes do valor do salário mínimo nacional.

Tabela 8 – Remuneração docente (inicial), porcentagem de aumento anual e referência de salário mínimo nacional 2015 a 2018.

Categoria	2015	2016	Aumento (%)	2017	Aumento (%)	2018	Aumento (%)
Maestro 20 h	21.016,30	23.812,98	13,3	26.650,47	11,9	29.398,51	10,3
Maestro 40h	42.566,11	47.351,87	11,2	53.109,60	12,1	57.533,96	8,3
Prof. 1º ciclo 20h	20.851,90	23.662,72	11,3	26.525,47	12,1	29.308,33	10,5
Prof. 1º ciclo 40h	40.378,02	45.875,11	13,6	51.483,26	12,2	56.707,42	10,1
Prof. 2º ciclo 20h	21.202,74	23.981,18	13,1	26.810,46	11,8	29.502,59	10
Salário Mínimo	10.000,00	11.150,00	11,5	12.265,00	10	13.430,00	9,5

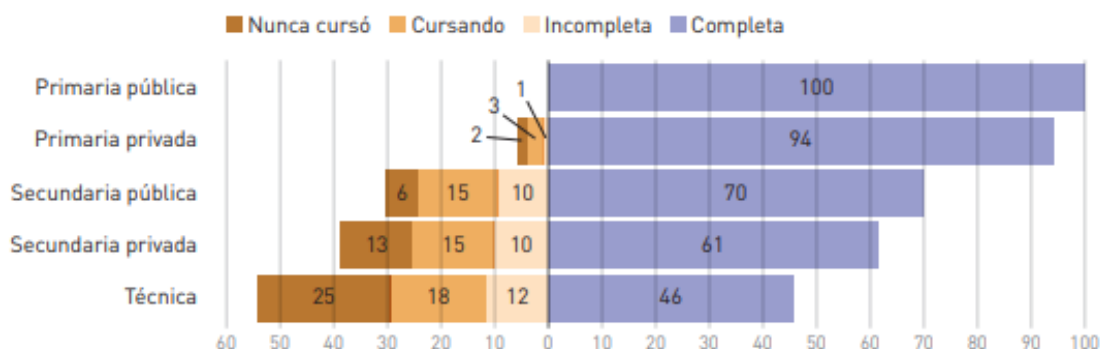
* % aproximada.

Fonte: elaboração da autora com base nas tabelas de remuneração da Anep (2018).

A análise realizada pelo INEEd (2016) comparou os salários docentes com outros profissionais e técnicos a partir de resultados de questionário nacional de domicílios²⁵ e observou, considerando os valores médios, uma diferença de salários 22% menor na remuneração docente comparada aos demais profissionais. Essa diferença aumenta para 45,6% a menos em comparação com nível educacional, ou seja, considerando os salários dos professores com salários de profissionais que possuem ensino superior, o que desvela baixos salários para a categoria.

Uma vez que a formação em nível terciário universitário promovida pelo *Consejo de Formación en Educación* (CFE) é imprescindível ao ingresso na carreira docente pública, verificou-se que, na educação primária, todos os maestros são titulados, porém, na educação média, há 6% de docentes não titulados atuando (INEEd, 2017).

²⁵ Encuesta Continua de Hogares (ECH) realizada pelo Instituto Nacional de Estadística (INE).

Gráfico 9 – Formação docente por nível de ensino e subsistema – Uruguai 2015.

Fonte: INEEd (2017).

Um dos aspectos que pode destacar a condição de trabalho docente é relativo à proporção professor-aluno por turma. Para isso, obteve-se o dado de que na rede de ensino uruguaia há uma preocupação de manter menor número de aluno por professor, de acordo com o nível socioeconômico e cultural dos grupos, dividido nas categorias consideradas pelo INEEd como: contextos muito desfavoráveis, desfavoráveis, médio, favorável e muito favorável. Constatou-se que, de 2003 para 2015, foi diminuída a proporção professor-aluno, considerados os grupos de estudantes (turmas) em seus contextos.

Tabela 9 – Alunos por maestros na escola pública urbana de educação primária – Uruguai 2003 e 2015.

	2003	2015
Muy desfavorable	29	23
Desfavorable	29	23
Medio	29	23
Favorable	29	24
Muy favorable	29	25

Fonte: INEEd (2017).

A respeito da gestão democrática, como já apresentado, o sistema uruguaio tem sua peculiaridade com a administração de uma instituição por conselhos que têm representantes eleitos pelos profissionais de cada etapa para sua composição, o que desponta um processo participativo na escolha de pessoal que integra a administração da educação pública. O sistema também conta com as *Asembleias Técnico Docentes* (ATDs) que são órgãos representativos presentes em todas as unidades escolares e que também tem mesa permanente

nos respectivos conselhos descentralizados (CEIP, CES, CET, CEF) a que estão relacionadas, para cumprir função de apoio em questões pedagógicas.

No Uruguai, com relação à educação, há dois sindicatos federais, a *Federación Uruguaya de Magisterio – Trabajadores de Educación Primaria* (FUM-TEP) e *Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria* (FeNaPES) de caráter nacional, ampliando as forças de mobilizações para incidir em políticas educativas e apontar os anseios dos profissionais da educação.

Sobre a aprendizagem dos estudantes do Uruguai, também foram encontrados os dados oficiais que apontam para competências em linguagem, matemática e ciências, considerando resultados das avaliações internacionais – PISA de 2015 e TERCE de 2013 – e a avaliação nacional Aristas de 2017 e 2018.

Tabela 10 – Resultados dos estudantes uruguaios no PISA 2015, TERCE 2013 e Aristas 2017/2018.

Idade/ Nível de ensino	Instrumentos	LEITURA	MATEMÁTICA	CIÊNCIAS	MÉDIA	Observações
15 anos	PISA 2015	437	418	435	430	492 média OCDE; 47º posição*
3º ano Primária	TERCE 2013 [1000]	728	742	-	735	Média 700 – 30,1% nível mais baixo
6º ano Primária	TERCE 2013 [1000]	765	736	725	742	Média 700 – 23,36% nível mais baixo
3º ano Primária	Arista 2017	N1 – 21,5 N2 – 26,1 N3 – 20,8 N4 – 15,0 N5 – 16,7	N1 – 2,0 N2 – 48,9 N3 – 23,3 N4 – 12,6 N5 – 13,2	-	-	68,4% nível 3 ou < (L) 76,2% nível 3 ou < (M)
6º ano Primária	Arista 2017	N1 – 4,4 N2 – 15,8 N3 – 25,6 N4 – 25,7 N5 – 17,2 N6 – 11,4	N1 – 6,1 N2 – 28,0 N3 – 37,1 N4 – 22,4 N5 – 6,5	-	-	45,8% nível 3 ou < (L) 71,2% nível 3 ou < (M)
3º ano Média Básica	Arista 2018	Não disponível	Não disponível	-	Não disponível	Não disponível

*Total de 70 países

Legenda: [nº]= valor máximo da escala de pontos; (L)= Leitura; (M)= Matemática. N= nível de desempenho, sendo o nível 3 o nível intermediário.

Fonte: elaboração da autora, com base nos dados divulgados pela OCDE (2016), UNESCO (2014) e INEEEd (2018).

No PISA 2015, os estudantes do Uruguai obtiveram resultados de desempenho abaixo da média dos países da OCDE e ficaram em segundo lugar entre os países avaliados da América Latina, depois do Chile.

Os resultados de desempenho dos estudantes uruguaios no TERCE 2013 foram superiores à média obtida pelos países avaliados, sendo somente o nível de escrita no 6º ano da educação primária que ficou dentro da média dos países avaliados, com 3,21 pontos. O estudo ainda destacou que há desigualdade de desempenho dentro do sistema de ensino uruguaio, de acordo com o nível sociocultural e que o desempenho geral de todos os países participantes foi abaixo do esperado (INEEd, 2015).

Os níveis de desempenho na avaliação nacional atual, denominada Aristas, é apontado por porcentagem em 5 níveis de desempenho em leitura e em 5 níveis em matemática para o 3º ano de educação primária; 6 níveis em leitura e 5 níveis em matemática no 6º ano de educação primária. Observa-se que a maioria dos estudantes avaliados, tanto de 3º ano quanto de 6º ano, atinge ou fica abaixo do nível médio de desempenho esperado para cada grau de ensino.

A apresentação dos resultados pelo INEEEd (2018) ainda apontou a relação do nível de desempenho e os níveis socioeconômicos dos estudantes, destacando que os alunos com baixo desempenho, também, são em sua maioria os mais desfavorecidos socialmente. Foram computados, a partir dos questionários aplicados às famílias de estudantes do 3º e 6º anos da educação primária, um total de 37,2% de escolas no país em contextos “muito desfavorável” e “desfavorável”, sendo mais agravante na rede pública em que atingem 45,4% do total. Para tomar como exemplo, enquanto a porcentagem total de estudantes com desempenho no nível mais baixo em leitura (nível 1) no 3º ano de primária – 21,5% – verifica-se que, considerando escolas de contexto muito desfavorável, foram 38,8% de estudantes que se encontravam neste nível. Em matemática, a porcentagem total de estudantes no nível 1 era menor (2%), sendo 4,4% dos estudantes de escolas de contexto muito desfavorável, entretanto, considerando o nível 2 de desempenho, 48,9% do total de estudantes atingiram este nível e considerando o contexto muito desfavorável, a porcentagem sobe para 70,2% dos estudantes.

Com estes dados, pode-se ter uma perspectiva de aspectos da situação educacional no Uruguai, tais como: alta taxa de acesso e alfabetização, mas, no entanto, com indicativos de inconclusão da educação obrigatória, principalmente, pela população mais pobre; com pouco financiamento total e por aluno; com formação docente, em sua maioria, adequada ao atendimento educacional, mas com remunerações baixas quando relacionadas ao salário mínimo nacional; com representação por membros eleitos nos conselhos e ATDs que facilita

uma gestão democrática; com níveis de desempenhos dos estudantes, que, embora comparativamente aos países latino-americanos estejam acima da média nas avaliações internacionais, ainda evidenciam que os estudantes têm logrado pouco desempenho, tanto nestas avaliações quanto na avaliação nacional quando relacionado ao contexto social e econômico em que estão inseridos.

Diante das informações apresentadas sobre os sistemas educacionais do Brasil e do Uruguai, pode-se verificar que ambos os casos ainda apresentam algumas fragilidades para efetivar o direito social à educação com qualidade para todos seus cidadãos. Os dados enunciam um atrelamento de condicionantes que permeiam suas estruturas sociais, econômicas e culturais.

Alguns aspectos se destacaram, tais como: no Brasil, a porcentagem do PIB investido em educação (6,3%) é maior do que no Uruguai (5%), o que, considerando a diferença econômica entre estes países, aponta para valores ainda mais distantes. Por outro lado, as estruturas da organização política uruguaia permitem uma maior participação nos processos decisórios da administração da educação pública, o que enaltece um propósito mais democrático do que o caso brasileiro. Em ambos os países, se enfrentam problemas com permanência e aprendizagem da população, principalmente, vinculados aos contextos sociais mais vulneráveis, o que revela que a falta de acesso ao capital cultural, social e econômico (BOURDIEU, 2007) faz com que, muitas vezes, sejam reproduzidas nos sistemas de ensino as exclusões que se fazem presentes na sociedade devido às desigualdades provocadas pelo modo de produção vigente.

Destarte, é evidente que a situação dos sistemas de ensino público do Brasil e do Uruguai precisa melhorar como tem sido destacado nos discursos oficiais nos dois contextos (BRASIL, 2018; URUGUAY, 2017), no entanto, é importante verificar os propósitos em que caminham as melhorias.

Na sequência, são apresentadas as avaliações de sistema de ensino implementadas no Brasil e no Uruguai para elucidar seus percursos históricos e suas características.

2. CARACTERÍSTICAS DAS AVALIAÇÕES DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL E NO URUGUAI

Como apresentado na introdução, a avaliação de sistemas tem por objetivo verificar aspectos globais das redes de ensino para acompanhamento dos desempenhos dos sistemas e orientação de políticas públicas (FREITAS *et al.*, 2012). Atingir este objetivo requer a coleta de dados sobre diversos aspectos do sistema de ensino, como os apresentados no capítulo primeiro, referentes a: acesso, permanência, infraestrutura das escolas, financiamento, valorização do magistério, gestão democrática e aprendizagem, bem como sobre o entorno escolar.

As experiências difundidas para monitorar o sistema educacional têm como principal foco o instrumento dos testes cognitivos, para verificar o rendimento escolar dos alunos. O uso dos testes objetivos como instrumentos avaliativos teve base nos estudos estadunidenses na década de 1960, como o de Bloom (1972).

A defesa da difusão dos testes cognitivos, standardizados, nas políticas educacionais tem sido apresentada com o argumento de que as avaliações em larga escala são instrumento para verificar a melhoria nos resultados educacionais, com base nas competências e habilidades adquiridas pelos estudantes. Tais avaliações são consideradas ferramentas para o planejamento, para o monitoramento e, ainda, para o acompanhamento das políticas educacionais (CASTRO, 2000; OCDE, 2001).

Hoffmann (2005), tratando da avaliação da aprendizagem, aponta que é recorrente o uso do teste para medir conhecimento e constatar os resultados, e não como instrumento para o procedimento investigativo que leva à ação no processo de construção do conhecimento, considerando que são necessários procedimentos e dados consistentes para uma avaliação pertinente. Na avaliação dos sistemas, os testes em larga escala têm sido a parte do processo avaliativo e, embora apresente o discurso da sua importância para subsidiar o processo de tomada de decisões, o Estado pode não agir para promover mudanças no processo educativo, somente constatar resultados e exigir melhor desempenho nas áreas avaliadas.

Ferrer (2008) aponta o desenvolvimento de processos avaliativos com interesse internacional, principalmente, a partir dos anos 1980, quando emerge o entendimento de que os sistemas educativos estão relacionados às mudanças sociais, ao desenvolvimento econômico e à produção de conhecimento, criando demandas múltiplas e progressivamente

mais exigentes. O autor ainda considera que, em decorrência das mudanças da gestão de ensino, dá-se mais autonomia às escolas, porém, aumenta a cobrança e a prestação de contas para a sociedade através de resultados almejados.

No obstante, la valorización de los resultados de la educación es una tarea compleja, que entraña algunos riesgos. Deberían señalarse aquí al menos, dos de ellos. El primero que es el de reducir dicha valoración a los elementos más asequibles, al margen de su relevancia. Cualquier sistema de evaluación a los elementos más asequibles, al margen de su globalidad, no reduciendo la tarea educativa a la meramente instructiva, ni está a la cognoscitiva. El segundo riesgo es el de utilizar dicha evaluación para realizar comparaciones y clasificaciones injustas a los centros. Los sistemas utilizados deben ser muy sensibles respecto de sus posibles usos y efectos perversos. Pero la constatación de tales riesgos no invalida la dirección emprendida por un número creciente de sistemas educativos hacia la evaluación de los resultados de la educación. En resumen, podría decirse que esta parece ser una tendencia con visos de consolidación en el futuro próximo. (FERRER, 2008, p. 280).

Reconhecendo a relevância de avaliar os sistemas educativos, para gerar conhecimento válido acerca da situação da educação e tomar decisões que produzam uma melhora da sua qualidade, Ferrer (2008, p. 283) afirma que a função da avaliação deve ser diagnóstica e abarcar diversos âmbitos:

[...] en la medida en que los factores contextuales adquieren un lugar más relevante en el desarrollo curricular, resulta impropio limitar el ámbito de la evaluación exclusivamente a los alumnos ya a sus procesos de aprendizaje. Si el resultado de dicho proceso es el fruto de un conjunto de actuaciones y de influencias múltiples, no es posible ignorarlas.

Considerando a dinâmica do processo educativo, a avaliação qualitativa e ampla permite que “[...] la evaluación de los resultados educativos adquiere una nueva perspectiva, al ponerlos en conexión con las condiciones y variables que los determinan y, de manera muy singular, con la organización y el funcionamiento del centro” (FERRER, 2008, p. 290). Para isso, não basta somente aprimorar a técnica avaliativa, mas estruturar o sistema a fim de produzir qualidade efetiva.

Assim como Raphael (1995), entende-se que todo procedimento técnico traz consigo a questão política da avaliação

A solução técnica usa o aparato científico para se chegar à verdade e à solução de problemas. Esta obsessão por procedimentos racionais muitas vezes esconde o sentido real do problema, por ignorar um aspecto político,

muitas vezes calcado em ideologias dominantes do senso comum ou da classe social hegemônica. (RAPHAEL, 1995, p. 40).

Dias Sobrinho (2004), ao tratar da epistemologia objetivista em educação com racionalidade instrumental, sustenta que “[...] Os testes, as escalas, as estatísticas e os *rankings* são recursos privilegiados para verificar, controlar e produzir eficiência e qualidade, mas segundo noções de eficiência e qualidade que correspondam a essa racionalidade.” (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 712). Portanto, também aponta para a dimensão política da avaliação para além da técnica.

A implementação das avaliações de sistema de ensino em larga escala, estandardizadas, tem se expandido também nos discursos e documentos internacionais. Como apontado anteriormente, atribui-se a este processo as reformas políticas que têm ocorrido e que, numa perspectiva neoliberal, se mostram eficazes para adequação do ensino aos seus moldes produtivistas. Tais reformas têm se tornado instrumento do gerencialismo na esfera pública, com modelos de certa forma globalizados, para medir a eficiência e eficácia do sistema de ensino, muitas vezes, com parâmetros de mercado²⁶.

Evidencia-se, também, a influência de organismos internacionais para reformulações nas políticas educacionais. O Banco Mundial (BM), por exemplo, tem disseminado, através de seus relatórios, a ideia de que é necessário minimizar custos e melhorar os resultados, propagando a visão neoliberal de que o gasto com educação não é tão essencial quanto um bom “gerenciamento” desses recursos. Assim, toma-se a cobrança por resultados melhores de desempenho dos estudantes como seu indicador imperativo. No Brasil e no Uruguai, as primeiras avaliações em larga escala foram influenciadas por este organismo que, ao financiar projetos educativos em contrapartida, solicitava uma avaliação de resultados do investimento realizado (como o Projeto Educação Básica no Nordeste I – Edurural, no Brasil, e o *Proyecto de Apoyo a la Mejora de la Calidad de la Educacion Inicial y Primaria* – MECAEP, no Uruguai).

No âmbito de efetivação das práticas internacionais de avaliações em larga escala envolvendo diversos países, se tem o *Programme for International Student Assessment* (PISA), que foi implementado em 1997, pela OECD (*Organisation for Economic Co-*

²⁶ Antes de iniciar os processos para avaliar os sistemas de ensino, a função seletiva de exames foi apontada por Weber (1982, p. 278), colocando-os como instrumento para as estruturas burocráticas do Estado moderno e do capitalismo, o que desvela a relação com o modelo produtivo: “[...] A burocratização do capitalismo, com sua exigência de técnicos, funcionários, preparados com especialização, etc., generalizou o sistema de exames por todo o mundo. Acima de tudo, a evolução é muito estimulada pelo prestígio social dos títulos educacionais, adquiridos através desses exames. É ainda mais o caso quando o título educacional é usado com vantagem econômica.”.

operation and Development), para avaliar os sistemas de ensino. A aplicação de 2015 envolveu estudantes com 15 anos de idade de 72 países e economias com teste nas áreas de ciência, matemática, leitura, resolução colaborativa de problemas e alfabetização financeira. Destarte, nota-se que a OECD, enquanto organismo internacional econômico, também mostra seus interesses no âmbito educacional. O Brasil tem participado do PISA desde 2000 e o Uruguai desde 2002.

Observando os resultados de desempenhos dos alunos dos dois países no PISA, publicados pela OECD (2003, 2004, 2007, 2010, 2013, 2016), constata-se que os estudantes uruguaios tiveram resultados melhores do que os estudantes brasileiros nas edições em que participaram.

Tabela 11 – Resultados do Brasil e Uruguai no PISA 2000-2015.

PAÍS	PISA 2000				PISA 2003				PISA 2006			
	L	M	C	MÉDIA	L	M	C	MÉDIA	L	M	C	MÉDIA
BRASIL	396	334	375	368	403	356	390	383	393	370	390	384
URUGUAI	-	-	-	-	434	422	438	432	412	427	428	422
PAÍS	PISA 2009				PISA 2012				PISA 2015			
	L	M	C	MÉDIA	L	M	C	MÉDIA	L	M	C	MÉDIA
BRASIL	412	386	405	401	410	391	405	402	407	377	401	395
URUGUAI	426	427	427	427	411	409	416	412	437	418	435	430

Fonte: a autora, com base nos dados do PISA (OECD, 2003, 2004, 2007, 2010, 2013, 2016).

Entende-se que as informações que o PISA produz podem ser relevantes para um panorama internacional, embora se tenha que considerar as análises de país a país, contextualizado com mais elementos do que apenas o desempenho dos estudantes (COSSE, 2010). Esses resultados não devem ser enfatizados como representativos da totalidade da situação/realidade sobre os sistemas educacionais ou, ainda, servir para orientar o objetivo formativo alinhado às competências elencadas por este programa vindo de uma instituição econômica.

Há outras propostas internacionais que têm disseminado a ideia de educação de qualidade a partir da verificação de aprendizagens mínimas a serem garantidas, como o Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE) da *Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe* (OREALC/UNESCO) (UNESCO, 2013), o *Progress in International Reading Literacy Study*²⁷ (PIRLS) e as *Trends in International*

²⁷ Em uma tradução livre: Progressos no estudo internacional de alfabetização de leitura.

*Mathematics and Science Study*²⁸ (TIMSS) ambos organizados pela *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) (IEA, 2019).

Cosse (2010) questiona a sistematização das evidências empíricas sobre os sistemas educacionais na América Latina, destacando a necessidade de se considerar a complexidade de análise dos resultados das avaliações internacionais, articulando aspectos dos sistemas de ensino e da sociedade. A fim de exemplificar sua perspectiva, o autor menciona casos em que embora os resultados de desempenho dos estudantes de alguns países sejam mais elevados, o sistema é excludente por não atender a todos. Sabe-se que quem fica de fora dos sistemas de ensino, em geral, são aqueles estudantes que representam a classe mais pobre da população, que não representam exemplos de qualidade educacional.

Ravela (2001), ao estudar como os países da América Latina apresentam os resultados de suas avaliações nacionais, defende a importância das informações obtidas através dos resultados dessas avaliações para formulação de políticas públicas porque trazem a discussão sobre as aprendizagens que podem repercutir no desenho de currículos, materiais didáticos, formação de docentes, desenho de programas e investimentos. Aponta que, geralmente, os países somente usam as avaliações para produzir as informações e descrever os resultados em relatórios, o que considera insuficiente, e que os estudos sobre os fatores associados com a aprendizagem são simplificados e pouco ou nada incidem na tomada de decisões para as políticas educativas de cada país. Ressalta ainda que há complexidade no processo de formulação de políticas públicas e que, portanto, não deve ocorrer uma relação dos dados da avaliação e as decisões políticas de forma ingênua e simplista (RAVELA, 2001).

A partir do questionamento *¿Cómo pueden las evaluaciones estandarizadas enriquecer las prácticas de evaluación en el aula?*, Ravela (2010) analisou como (e se) as avaliações externas e estandarizadas têm refletido nos sistemas educativos de oito países da América Latina, a saber: Argentina, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Peru e Uruguai, com base em entrevistas com professores, registro fotográfico de suas práticas avaliativas e um questionário sobre os conhecimentos e percepções desses professores sobre avaliação estandarizada. Resultou que os condicionantes da profissão docente, desde a formação insuficiente como a sobrecarga de demandas de trabalho, acabam afetando a compreensão e os usos das avaliações estandarizadas, principalmente, quando se sentem ameaçados pelas mesmas, o que para Ravela (2010), conseqüentemente, implica falta de efeito positivo na melhoria do ensino.

²⁸ Em uma tradução livre: Tendências em estudos internacionais de Matemática e Ciências.

Bauer (2010) traz alguns aspectos sobre os usos de resultados apontados oficialmente e críticas de estudiosos nos países da América. Apresenta que, ao implementar a avaliação de forma sistêmica, se deve superar análises técnicas, uma vez que a proposta avaliativa está permeada de interesses. A referida autora evidencia que o foco nos testes de desempenho dos alunos é um recorte equivocado para avaliar os sistemas de ensino, já que “[...] os resultados das provas não têm apresentado o impacto esperado na melhoria da qualidade do sistema educacional, porque as avaliações configuram-se em modelos cuja prioridade é medir o rendimento dos alunos, e não avaliar o sistema como um todo.” (BAUER, 2010, p. 335).

Em decorrência dos movimentos globalizados para a educação, a adoção de avaliação de sistema em larga escala como parte das políticas educacionais tem sido crescente em muitos países com diferentes desdobramentos em seus sistemas de ensino, não sendo um fato isolado. É a partir disso que se analisa a perspectiva do Brasil e do Uruguai, uma vez que as discussões destacam os desdobramentos nas redes de ensino público, do caráter pedagógico, político e social da relação entre avaliação e política (FREITAS, 1995, 2004, 2016, 2018; CORVALÁN; MCMEEKIN, 2006; FERRER, 2006; AFONSO, 2007; CASASSUS, 2009; LIMA, 2015; entre outros).

Foi reluzente, para este estudo, a escolha desses dois casos, sob a justificativa de que a realidade brasileira, na qual a pesquisadora está imersa, tem uma trajetória histórica de uso de avaliação de sistema em larga escala com cada vez mais destaque social, e de que a realidade uruguaia se destacou porque, além de também ter histórico de uso dessa avaliação, tem apresentado que não há pretensões de avaliar para responsabilizar e nem culpar os profissionais da educação, desde a primeira divulgação da proposta avaliativa nacional para a equipe docente e gestores escolares (ANEP, 1996).

Pode-se observar, a partir do documento de divulgação do TERCE (OREALC/UNESCO, 2013), a data de início, tipo e nível aferido das avaliações nos países da América Latina e Caribe.

Quadro 7 – Informações sobre as avaliações nos países participantes do TERCE.

País	Año	Tipo de inicio	Nivel de origen
Argentina	1993	Muestral	Por ciclos desde los primeros años
Brasil	1990	Muestral	A los fines de ciclos
Panamá	2005	Muestral	3°, 6° y 9° de la básica general y el 12° de la media
Honduras	1997	Muestral	Diversidad según estudio externo
Ecuador	1996	Muestral	3°, 7° y 10° años de educación general básica
Uruguay	1996	Censal	6º año de básica
México	1976	Muestral	Primeros años
Perú	1996	Muestral	4° grado
Chile	1968	Muestral	8° básico
Colombia	1991	Muestral	3°, 5°, 7°, 9°.
Guatemala	1992	Muestral	T° Grado del Nivel Primario
Paraguay	1997	Censal	Por áreas y finales a cada ciclo
República Dominicana	1992	Censal	Por áreas, anuales, al final de 8° de básica, 4° de media y 3er ciclo de adultos
Costa Rica	1986	Censal	Por ciclos

Fonte: OREAL/UNESCO (2013).

O estudo de Ferrer (2006) traz a apresentação dos sistemas de avaliação de aprendizagem na América Latina descrevendo o desenho do sistema de cada país, com apontamentos gerais sobre anos de aplicação, etapa de ensino avaliada, instituição avaliadora, maneira de divulgação de resultados e uso dos resultados. Assim, expõe também os dados sobre os sistemas avaliativos do Brasil e do Uruguai.

Quadro 8 – Informações sobre o sistema de avaliação do Brasil – 1990 a 2005.

BRASIL							
País y agencia evaluadora	Años de aplicación	Grados/ años [2]	Áreas disciplinares [3]	Tipo de estudio [4]	Publicidad de resultados para conocimiento de [5]	Uso de resultados para [6]	Pruebas internacionales/ Años de participación
BRASIL INEP/ MEC(SAEB)	1990-1993	1, 3, 5, 7	L, M, CN	MN	G, P		ETS- Matemáticas (1991; OREALC (1997); PISA (2000, 2003), TIMSS 2003
	1995	4, 8, 11	L, M	MN	G, P	CD, DC	
	1997	4, 8, 11	L, M, CN	MN	G, P	CD, DC	
	1999	4, 8, 11	L, M, CN, CS	MN	G, P	CD, DC	
(ENEM)	2001-2005	4, 8, 11	L, M	MN	G, U, P	CD	
	1998-2005	Término de Educación básica	5 competencias [7]	V	G, U	SES	

Fonte: Ferrer (2006, p. 69).

Quadro 9 – Informações sobre o sistema de avaliação do Uruguai – 1996 a 2002.

URUGUAY							
País y agencia evaluadora	Años de aplicación	Grados/ años [2]	Áreas disciplinares [3]	Tipo de estudio [4]	Publicidad de resultados para conocimiento de [5]	Uso de resultados para [6]	Pruebas internacionales/ Años de participación
URUGUAY (UMRE)	1996	6	L, M, AA	CN	G, U, P	CD, FA	PISA 2003
	1998	3	L, M, CN, CS	MN, autoaplicación universo escuelas	U, P	CD	
	1999	6	L, M, AA	MN, ME, autoaplicación universo escuelas	G, U, P	CD	
	1999	3M	L, M, CN, CS	CN	G, U, P	FA	
	2001	4					
	2001	preescolar, 1, 2	L, M, desarrollo cognitivo y afectivo	MN	G, U	CD	
	2002	6	L, M	MN, CN			

Fonte: Ferrer (2006, p. 138)²⁹

Nota-se que a pesquisa de Ferrer (2006) apresenta propostas de programas de capacitação docente decorrentes do uso de resultados no Brasil e no Uruguai, porém, o estudo não esclarece como estes se efetivam. Isso pode ser problematizado no sentido de destacar a perspectiva de que a qualidade depende apenas da capacidade do professor de ensinar.

Ferrer (2006) aponta que a focalização de apoios a estudantes e centros educativos no Uruguai ocorreu em 1996 e 1999, podendo ser um diferencial neste país para efetivar melhorias de ensino e aprendizagem, no entanto, mas não é apresentado no estudo citado as especificações sobre estes apoios.

Segundo Freitas (2004), a partir da análise da reforma educacional iniciada nos anos 1990 no Brasil, aprender português e matemática se tornou um objetivo em si, sob o discurso de que era o possível aos filhos da classe trabalhadora que enfrentavam problemas escolares históricos. Para o autor, isso realça as avaliações externas como instrumentos para gerar a competição que levaria à qualidade (possível). Além disso, analisa que a proposta de

²⁹ Legenda dos quadros 8 e 9: [2] Los grados de educación media se indican con la letra M; [3] L=Lenguaje, M=Matemáticas, I=Informática, CS=Ciencias Sociales, CN=Ciencias Naturales, ES=Educación para la Salud, EA=Educación Artística, AA=Aspectos Actitudinales, LE=Lengua Extranjera; [4] CN=Censo Nacional, CR=Censo Regional, MN=Muestra Nacional, MR=Muestra Regional, ME=Muestra Experimental; [5] G=Gobierno [se refiere a instancias de alta dirección del sistema (ministerios, secretarías de planeamiento, etc.)]. U=Usuarios [se refiere a la comunidad escolar, incluyendo a docentes, directivos, alumnos y padres de familia]. P=Público en general y medios de comunicación; [6] CD=Capacitación Docente (ofrecida por la alta dirección o desarrollada por docentes a partir de los resultados), CG=Capacitación para la Gestión, DC=Desarrollo Curricular, FA=Focalización de apoyos a estudiantes y centros educativos.

organização pedagógica em ciclos no sistema de ensino brasileiro gera muito mais a inclusão para formação destinada a subordinar e utilizou-se da avaliação informal³⁰ para tratar os processos de exclusão (como a evasão e a reprovação) no âmbito individual, dependendo do esforço próprio e com impactos fortes na autoestima do aluno. Trata-se de conjuntos de estratégias para eximir o Estado de assumir compromisso público para enfrentamento dos problemas de efetivação do direito social à educação.

Tendo em vista que há distinção entre medir e avaliar, monitorar os desempenhos e dados contextuais sem considerá-los no processo de elaboração de políticas, se remete, equivocadamente, apenas à ação de medição, uma vez que:

Avaliar, para o senso comum, aparece como sinônimo de medida, de atribuição de um valor em forma de nota ou conceito. Porém, nós, professores, temos o compromisso de ir além do senso comum e não confundir avaliar com medir.

Avaliar é um processo em que realizar provas e testes, atribuir notas ou conceitos é apenas parte do todo.

A avaliação é uma atividade orientada para o futuro. Avalia-se para tentar manter ou melhorar nossa atuação futura. Essa é a base da distinção entre medir e avaliar. Medir refere-se ao presente e ao passado e visa obter informações a respeito do progresso efetuado pelos estudantes. Avaliar refere-se à reflexão sobre as informações obtidas com vistas a planejar o futuro. Portanto, medir não é avaliar, ainda que o medir faça parte do processo de avaliação.

Avaliar a aprendizagem do estudante não começa e muito menos termina quando atribuímos uma nota à aprendizagem. (FERNANDES; FREITAS, 2007, p. 19).

Este seria um problema para a avaliação educacional como parte das políticas públicas, porque, apesar da obtenção de muitas informações com instrumentos cada vez mais confiáveis e abrangentes, não tem sido evidente o uso de dados para promover mudanças estruturais nos sistemas de ensino e gerar melhorias. Isso levaria a administração pública a perder tempo e dinheiro, uma vez que os dados são importantes, mas apenas obtê-los não basta. Além disso, faltam análises qualitativas já que nem tudo em educação é passível de se contar, como apresentam Lima (1997) e Afonso (2009), considerando a crítica à perspectiva de educação contábil.

Werle (2011), ao tratar dos sistemas de avaliação como políticas educacionais, ressalta os princípios atrelados em sua função controladora e padronizante.

³⁰ Segundo Freitas (1995, p. 145), se entende que a avaliação informal é “[...] a construção, por parte do professor, de juízos gerais sobre o aluno, cujo processo de constituição está encoberto e é aparentemente assistemático”.

O panorama das políticas educacionais evidencia também a emergência de tecnologias digitais na administração da educação e a centralização do controle que elas proporcionam. A padronização de áreas, indicadores e critérios presente nos instrumentos de coleta de dados retira a escola de um patamar de autoidentidade formulada a partir de seu próprio olhar para lançá-la como organização caracterizada por uma linguagem padrão universalizante e unificadora. (WERLE, 2011, p. 790).

Como um dos problemas também a ser enfrentado com a ênfase na testagem, aponta-se para as tentativas de uso pedagógico de testes objetivos sem compreender adequadamente estes instrumentos e sem se preocupar com a técnica aplicada em sala de aula, como decorrência da formação de professores inadequada (GATTI, 2002; RAVELA, 2010), bem como consequência por serem utilizados para preparação dos estudantes (FREITAS, 2012; MELLO, 2014; POLATO, 2014), principalmente quando a responsabilização pelos resultados nos testes externos incide na comunidade.

A partir de leituras e análises de documentos encontrados em sítio eletrônico dos órgãos responsáveis pela organização e aplicação da avaliação de sistema – o Instituto Nacional de Educação e Pesquisa (INEP), no Brasil, e do *Departamento de Evaluación de Aprendizajes* vinculado à *Administración Nacional de Educación Pública* (ANEP) e ao *Instituto Nacional de Evaluación Educativa* (INEEd), no Uruguai –, bem como pelo referencial teórico, encontrou-se a trajetória histórica e as características da proposta avaliativa do sistema educacional nos países integrantes deste estudo, as quais são apresentadas a seguir.

2.1. A avaliação do sistema de ensino no Brasil

Histórico e características

As avaliações do sistema educacional no Brasil são determinadas por políticas públicas, com publicações de normativas através de portarias ministeriais, e há tempos vêm se consolidando com diversos mecanismos e instrumentos utilizados como formas de monitoramento da educação nacional. Segundo os documentos oficiais do Ministério da Educação (MEC), devem servir de parâmetro para definição de novas políticas educativas, a partir da análise de seus resultados.

A trajetória da avaliação educacional no Brasil, enquanto política pública em um dado contexto histórico, foi objeto da análise teórica para esta pesquisa, sendo realizada a partir de documentos oficiais, estudos complementares e com fundamentos diversos para compreender a formulação, a configuração e as transformações da política avaliativa da educação.

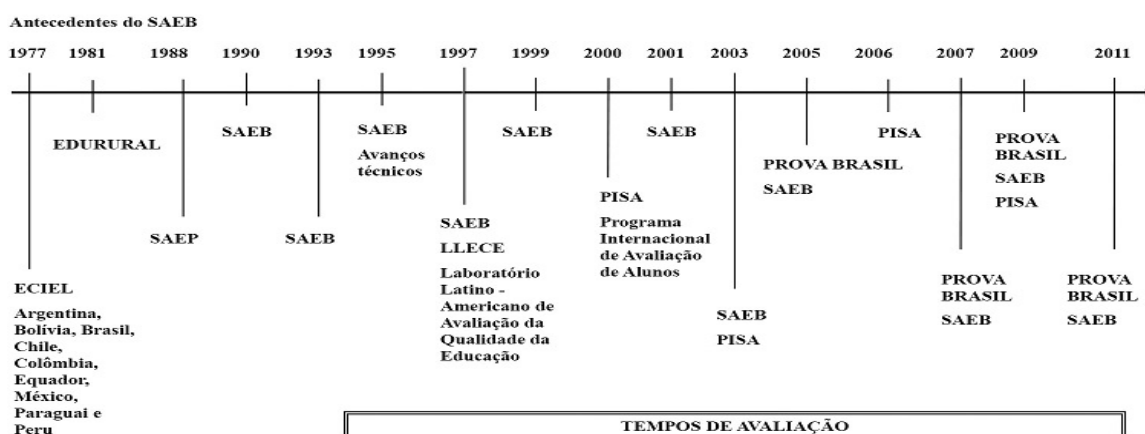
Destaca-se a publicação, em dois volumes, da Fundação Carlos Chagas, organizada por Adriana Bauer, Bernardete A. Gatti e Marialva Tavares em comemoração aos 25 anos de avaliação dos sistemas educacionais no Brasil (BAUER; GATTI; TAVARES, 2013), bem como os trabalhos de Gatti (1987, 1994, 2002, 2004, 2014), Bonamino (1999), D. Freitas (2004, 2007), L. C. Freitas (2004), Horta Neto (2007, 2013), Castro (2009), Werle (2011) Bonamino e Sousa (2012), Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), que exemplificam o arcabouço teórico construído para esclarecer o processo de institucionalização e modificações nas avaliações no Brasil e suas implicações nos sistemas de ensino, apresentando diferentes perspectivas.

Aqui é apresentada uma retomada das características e trajetórias da avaliação nacional do sistema no Brasil, com base em documentos oficiais do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), bem como do suporte dos estudos acadêmicos mencionados acima.

Apesar de existirem, desde a década de 1950, análises sobre o sistema educacional brasileiro, realizadas pelo Serviço de Estatística da Educação e Cultura (SEEC), vinculado ao MEC, não havia uma proposta efetiva de avaliação do sistema até a década de 1980.

Bonamino (2013) apresenta uma figura que bem retrata a trajetória da avaliação no Brasil entre os anos de 1977 a 2011.

Figura 4 – 25 anos de avaliação da educação no Brasil.



Fonte: Bonamino (2013, p. 44).

O primeiro marco de avaliação em larga escala no Brasil³¹ ocorreu em decorrência do compromisso entre o governo federal brasileiro e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) que, por meio do Decreto nº 85.287/1980, criou o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste – EDURURAL-NE. Este foi administrado pela Unidade de Administração do Programa (UNAP) vinculada à Secretaria de Ensino de Primeiro e Segundo Grau (SEPS) do Ministério da Educação e Cultura (MEC). A avaliação deste programa foi realizada com análise de informações sobre as condições de oferta e estrutura dos sistemas de ensino estaduais e municipais nos estados nordestinos e os desempenhos de estudantes de 2ª e 4ª séries do primeiro grau³², a partir de provas nas áreas de linguagem e matemática aplicadas em amostras nos anos de 1981, 1983 e 1985, além de estudos de casos específicos para compreender o contexto. Pela especificidade das escolas rurais nordestinas, adotou-se uma metodologia específica de elaboração e análise de resultados dos estudantes nas provas em conjunto com a Universidade Federal do Ceará, Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura e a Fundação Carlos Chagas (FCC). Os relatórios técnicos foram publicados nos anos subsequentes (BRASIL, 1982, 1984, 1986) e apontaram alguns avanços com a implementação do programa, que favoreceu um suporte pedagógico de materiais, estruturas e formação docente. No entanto, ainda há uma realidade de casos com oferta de ensino em domicílios de professoras e baixo desempenho dos estudantes nas áreas avaliadas.

Em desdobramento desta experiência, foi se desenhando outra proposta: o Projeto Nordeste, pela Secretaria Nacional de Educação Básica (SENEB) do MEC e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), em parceria com o Banco Mundial³³. Como nos aponta Horta Neto (2007), essa proposta trazia como meta, também, o aumento da capacidade de avaliação do sistema de ensino.

Enquanto o Banco Mundial previa a avaliação focada no projeto, as autoridades do MEC começaram a formulação de proposta que abrangesse todo o país. Em 1987, iniciaram

³¹ Gatti (2014) aponta que houve experiências avaliativas antecedentes, nos anos 1960, 1970 e 1980, mas que não tratavam de uma preocupação do poder público e que não eram tão abrangentes. Bem como mostram Gatti (2009) e Bonamino (2013), o ECIEL (Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica Latinoamericana), ocorrido em 1977, foi o primeiro estudo avaliativo do Brasil e de outros países da América Latina, com base em indicadores sobre os níveis de escolaridade e rendimento escolar obtidos por alunos de 1ª série do ensino fundamental através de questionários utilizados para levantamento de dados sobre situação sócio-econômica, atitudes com relação ao processo escolar e aspirações, além de teste em leitura e de ciências.

³² O que se refere atualmente aos 3º e 5º anos do ensino fundamental.

³³ Como nos aponta Horta Neto (2007, p. 6), o investimento do banco era alto: “O valor total do projeto, considerado à época como o maior empréstimo que o banco havia feito na área social até então, foi de US\$ 736,6 milhões, cabendo ao banco, ao governo federal e aos governos estaduais, respectivamente, as seguintes parcelas: US\$ 418,6, US\$ 149,9 e US\$ 168,1. O projeto, com duração prevista de cinco anos (1993/94 até 1999), seria organizado em subprojetos estaduais (um para cada estado) e um subprojeto nacional.”

os estudos do INEP/MEC em convênio com a FCC para avaliar outros estados brasileiros. Criou-se, então, o projeto Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública, com a realização de um estudo em 15 capitais e 24 cidades, tendo à frente Heraldo Marelim Vianna (VIANNA, 1988).

Freitas (2004b) aponta que o marco normativo para implementação de políticas avaliativas nacionais relaciona-se também com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que suscita a preocupação do Estado com a qualidade do ensino, uma vez que os artigos 206 e 214 da referida CF mencionam, respectivamente, a garantia e a melhoria da qualidade do ensino, como princípio e objetivo.

Paralelamente aos processos avaliativos do MEC e da FCC, havia a proposta do professor Júlio Jacobo Waiselfisz (1988) que, mesmo envolvido com a educação rural, pretendia avançar para um sistema de avaliação da educação nacional que não estaria limitado ao desempenho dos alunos, como aponta o quadro 10, apresentado a seguir. Utilizariam dados dos testes da FCC e as pesquisas sobre custo-aluno do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Em 1988, foi possível realizar um projeto-piloto, sendo avaliadas amostras de estudantes de matriculados nas 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do primeiro grau com testes nas áreas de linguagem (inclusive com redação), matemática e ciências e questionários contextuais em dois estados, Paraná e Rio Grande do Norte, contando com a parceria das secretarias de educação.

O quadro 10 apresenta o desenho da proposta de criação do Sistema Nacional de Avaliação das Escolas Públicas de Primeiro Grau (SAEP), no entanto, por falta de recursos financeiros, uma vez que o Banco Mundial limitava o recurso aos projetos vinculados ao acordo, somente em 1990, a Secretaria Nacional de Educação Básica (SENEB) realocou o apoio financeiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para sua implementação por amostragem em nível nacional.

Quadro 10 – Eixos, dimensões e indicadores do modelo de avaliação brasileira – 1990.

EIXO	DIMENSÃO	INDICADOR
- Universalização com qualidade	- Escolarização	- Matrícula - Taxa de escolarização real
	- Retenção	- Taxas de evasão aprovação e repetência
	- Produtividade	- Taxas de sobrevivência
	- Qualidade	- Rendimento do aluno - Competência do professor • Custo-aluno direto - Condições de ensino
- Valorização do professor	- Competência	- Conteúdos e projeto pedagógico
	- Condições de trabalho	• Níveis salariais - Taxa de professores concursados. - Vigência de Estatuto do Magistério.
- Gestão Educacional	- Integração Estado / Município	- Diagnóstico de gestão - Equalização custo-aluno
	- Descentralização	• Diagnóstico de gestão - Grau de autonomia da escola - Melhoria da gestão escolar
	- Desburocratização	- Diagnóstico de gestão - Relação custo pessoal docente/pessoal não docente
	- Eficiência	- Diagnóstico de gestão - Racionalização de recursos
	- Democratização	- Diagnóstico de gestão - Melhoria da gestão escolar

Fonte: INEP (1992).

Em relação à amostra de estudantes avaliados, verificou-se que:

A amostra pesquisada envolveu 108.875 alunos de 1ª, 3ª, 5ª e 7ª série, selecionados aleatoriamente em 4.790 escolas das 25 Unidades Federadas participantes. Foi aplicada uma bateria de testes semi-objetivos de Português e Matemática aos alunos de 1ª e 3ª série, e uma de testes objetivos de Português, Matemática e Ciências, além de uma prova de Redação, aos alunos de 5ª e 7ª série. (INEP, 1994).

Em 1991, foi lançado o primeiro relatório preliminar sobre este processo avaliativo (IICASNEB/MEC-PNUD, 1991), que passou, a partir de então, a ser denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Em 1992, lançou-se o relatório geral, apontando que, em média, os desempenhos dos estudantes equivaliam a menos da metade (46,77%) dos conteúdos mínimos necessários e ainda constavam muitos problemas internos (recursos, formação docente, materiais, taxas de reprovação, evasão, etc.) e externos (acesso a bens materiais, culturais, condição familiar, etc.) aos sistemas de ensino.

Em 1992, o INEP assumiu a responsabilidade de coordenar e administrar o desenvolvimento do sistema avaliativo, assim, recuperou e ampliou sua infraestrutura estabelecida em 1988, para dar suporte à aplicação e ao processo de análises dos resultados, bem como aperfeiçoar sua metodologia. Iniciava-se, então, um processo de institucionalização da avaliação do sistema educativo no Brasil.

Houve outro ciclo de aplicação do SAEB no ano de 1993 que, por questões orçamentárias, dependeu das articulações entre o INEP e as secretarias estaduais e municipais de educação do Brasil para se efetivar. Os instrumentos de testagem foram reformulados com base em apontamentos das equipes técnicas das secretarias de educação e do grupo de especialistas nas três áreas avaliadas, sendo excluída a proposta de redação (HORTA NETO, 2013).

Horta Neto (2013) destaca os fatores apontados no relatório do ciclo de 1993 que apresenta evidências, a partir dos questionários contextuais, que auxiliam a compreensão dos maiores desempenhos dos alunos, porém, estes foram pouco explorados.

[...] foram utilizados seis questionários para levantar os dados do contexto em que ocorria a aprendizagem: informações da escola e do alunado; custo-aluno direto; custo-aluno indireto (um específico para a rede estadual ou de município de grande porte e outro para municípios de pequeno porte); aspectos de gestão; práticas das professoras. Como resultado desse levantamento, o relatório mostra algumas evidências para justificar o maior desempenho dos alunos: ter à disposição livros didáticos; desenvolvimento de todo o conteúdo previsto para o ano letivo; bom aproveitamento do tempo pedagógico; formas de trabalho coletivo; incentivo da escola à participação dos pais e o interesse deles em participar. Por outro lado, mostra, também, que não foi possível associar os melhores resultados dos alunos ao fato de as professoras e diretores terem participado de capacitações. O relatório, no entanto, assinala o limite dessas associações, informando que foram realizadas análises simples, que precisariam ser mais bem estudadas com análises multiníveis, mais adequadas ao processo educacional, que é multideterminado. (HORTA NETO, 2013, p. 122).

Nota-se que este modelo inicial abrangeu muitos eixos e dimensões para a avaliação da educação brasileira, no entanto, enquanto “[...] os estudos apontavam para as implicações educacionais e sociais da avaliação, o poder público recorria à testagem do rendimento do aluno, sendo este tomado como expressão do desempenho de escolas e sistemas.” (FREITAS, 2004b, p. 666). Ou seja, começou-se a estabelecer formatos de avaliação focalizados em desempenho dos estudantes apesar de estudos, como o relatório de Coleman (1966), apontarem a necessidade de continuar e aprofundar a perspectiva de análise englobando vários condicionantes que atuam no sistema educativo.

Este modo de formatar e gerir a avaliação do sistema de ensino brasileiro estava atrelado ao contexto de reforma administrativa do Estado e subsidiado por pressões de organismos internacionais, como poderá ser melhor elucidado no capítulo que segue, levando a uma regulação centralizada da educação básica a partir da gerência de resultados com aparatos técnicos.

[...] a atuação do Estado central na esfera da *execução* de políticas propiciou a construção do complexo “medida-avaliação-informação”. As práticas avaliativas estatais foram bastante efetivas, mais que as próprias normas, na instauração de uma nova regulação da educação básica. Nesta, a avaliação em larga escala firmou-se pela força normativa que emanou da ação executora do Estado central. (FREITAS, 2007, p. 120).

Destarte, a avaliação da educação brasileira foi sendo tratada cada vez mais com as perspectivas economicista e tecnicista (FREITAS, 2004), seguindo uma trajetória de reformulações e normatizações para ajustes dos instrumentos.

A edição do SAEB do ano de 1995 foi reformulada e adotou-se a Teoria de Resposta ao Item (TRI)³⁴ para construção dos testes e análise de resultados. Essa mudança na metodologia para o TRI leva à elaboração (não simples) da questão para compreender cada avanço do desempenho dos alunos trazendo novas formas de avaliá-los.

O público-alvo foi alterado para as séries que correspondiam ao final das etapas de escolarização sendo, então, testados estudantes matriculados nas 4ª e 8ª séries do ensino fundamental (que correspondem aos 5º e 9º anos atualmente). Incorporou-se na amostra a etapa do ensino médio, testando alunos das 2ª e 3ª séries do ensino médio, com amostra de escolas da rede pública e da rede privada de ensino. Manteve-se também a aplicação de questionários contextuais destinados aos alunos e às suas famílias, professores, diretores de escolas e também um preenchido por aplicadores para informações de condições da escola.

Segundo Horta Neto (2013), em 1995, o INEP recebeu assessoria de dois pesquisadores do *American College Testing* (ACT) para melhorar o instrumento de testagem

³⁴ Bonamino e Sousa (2012, p. 376) apontam que: “A Teoria de Resposta ao Item (TRI) é um modelo matemático que permite estimar a capacidade dos indivíduos em determinada área ou disciplina a partir da premissa de que ela é unidimensional. Vale dizer: presume-se, por exemplo, que os alunos tenham uma capacidade ou competência para a matemática que define a probabilidade de que determinado aluno realize adequadamente as diferentes atividades incluídas no banco de questões. Ela tem algumas vantagens sobre o enfoque clássico, pois permite pôr questões e alunos em uma mesma escala; fazer estimativas mais precisas das mudanças ao longo do tempo, mediante equiparação das pontuações; estimar uma medida da capacidade dos alunos que leva em conta a dificuldade das questões, isto é, as questões mais difíceis têm peso maior na determinação da pontuação individual.”.

de habilidades dos estudantes, fato que destaca a intenção de melhoria técnica dos instrumentos do SAEB.

Foi a partir desse período, com o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que prevaleceu a perspectiva de importância do rendimento escolar, com testagem de desempenhos nas áreas de linguagem e matemática, para avaliar os sistemas. Isso conota uma opção política que, como bem esclarece Freitas (2007), estava no bojo da reforma administrativa e gerencial do Estado brasileiro estabelecida entre 1995-1998, com processos de descentralização do sistema educativo e cobrança de resultados. A reforma do aparelho do Estado repercutiu também em nova organização do MEC, que tinha como ministro Paulo Renato Souza, ex-gerente de operações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em todo o período do governo. Esta reorganização, propiciada pelo decreto n. 1.917/1996 (BRASIL, 1996b), permitiu que fosse criada a Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE) vinculada à SEEC, tendo como secretária Maria Helena Guimarães de Castro que esteve à frente de grande parte de implementações e de reformulações das políticas avaliativas, atuando no MEC e, posteriormente, no INEP. A SEDIAE fez parte do processo de institucionalização das avaliações educativas com a competência de planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas de avaliação educacional, subsidiar a formulação de políticas de monitoramento, realizar diagnósticos e articular-se com instituições nacionais e internacionais para cooperação (BRASIL, 1996b).

Outro marco normativo para a educação brasileira e a área de avaliação foi a aprovação da lei n. 9394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), que apresenta, como incumbência da União, em seu art. 9º, inciso V e VI, respectivamente: “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” e “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.”.

Logo, em 1997, a lei n. 9.488/1997 (BRASIL, 1997) transforma o INEP em autarquia federal, o que remeteu a este órgão tornar-se “centro especializado em avaliação e informação educacional, extinguindo-se a SEDIAE e retirando-se do âmbito do MEC atribuições de avaliação educacional.” (FREITAS, 2007, p. 104).

[...] Se, no final dos anos oitenta e início dos noventa, os procedimentos de avaliação eram incipientes e o MEC neles envolvia agentes dos sistemas de ensino e docentes do ensino superior, após 1995, a avaliação é reforçada, terceirizada e consolidada como ação do poder público federal separando os

diferentes níveis em que a avaliação da Educação Básica se processa. Apesar da centralização no INEP do sistema de avaliação, os estados criam suas próprias modalidades de avaliação, assim como alguns municípios. (WERLE, 2011, p. 777).

Como apontam Bertagna e Borghi (2018), os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Ceará e Minas Gerais implantam seus sistemas próprios de avaliação nos anos 1990, o que reforça a propagação das operacionalizações locais.

À continuação sobre o SAEB, consta que, na aplicação no ano de 1997, os alunos das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental voltaram a ser avaliados na área de Ciências, além de Língua Portuguesa e Matemática, e os alunos da 3ª série do ensino médio foram avaliados também nas áreas de Física, Química e Biologia. Foi elaborada uma Matriz de Referências para apontar especificamente quais habilidades seriam testadas com descritores para cada área de conhecimento e a definição de competências dos estudantes, a partir de complexidade dos itens.

Horta Neto (2013) alerta para o caso do relatório de resultados do SAEB 1997 apresentar, pela primeira vez, uma classificação dos sistemas educacionais comparando os níveis de proficiência alcançados pelos estados. Apesar de não ranquear, tal classificação emite um juízo de valor com uma apresentação que posiciona os estados em relação à média nacional (HORTA NETO, 2013, p. 138).

Em 1999, houve implementação de matriz de referência para disciplinas de História e Geografia e a alteração nos descritores das demais disciplinas. Para este ciclo, foi mantido o público-alvo, estudantes matriculados nas 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e estudantes de 3ª série do ensino médio, porém, a aplicação efetivou-se somente com testagem em Língua Portuguesa e Matemática.

Para a avaliação do ano de 2001, a Portaria do MEC n. 243 instituiu uma comissão para subsidiar o aprimoramento e a contribuição do SAEB à formulação de políticas, mas não foi disponibilizada uma análise oficial do trabalho realizado por essa comissão de como foram aproveitados os resultados de seus estudos. Houve reformulação da Matriz de referência com redução do número de descritores por mais da metade nas duas áreas avaliadas (Língua Portuguesa e Matemática) e manteve-se o público-alvo.

Já no governo do Partido dos Trabalhadores (PT), com o presidente Luis Inácio Lula da Silva, o ciclo de 2003 era esperado com expectativa de mudanças para estudiosos e trabalhadores da educação, uma vez que este partido, quando oposição, apontava-se como contrário à testagem dos alunos. No primeiro ano de governo, houve a realização do

seminário “Avaliar para quê? Avaliando as políticas de avaliação educacional”, organizado pelo INEP, com o intuito de discutir as propostas de avaliação nacional; no entanto, seus resultados não foram divulgados³⁵.

Horta Neto (2013, p. 151) destaca que, nesse período, o documento intitulado *Toda Criança Aprendendo*, publicado pelo MEC (BRASIL, 2003), colocava em evidência os dados de desempenhos do SAEB para trazer como parte de suas diretrizes não só a ênfase na ampliação de testes, mas também o uso de seus resultados para gratificar professores, “gerando mais pressão sobre as escolas, como estratégia para garantir melhores resultados.”. Pelo fato de o ministro da educação, Cristovam Buarque, não permanecer na pasta, as diretrizes do referido documento não foram implementadas.

A operacionalização do ano de 2003 seguiu os mesmos critérios gerais das experiências anteriores no que tange às etapas e áreas de ensino avaliadas. O destaque que se pode dar é na diferença de ênfase dos documentos: enquanto o documento divulgado durante o governo FHC enfatizou a especificação da técnica de formulação dos instrumentos no documento *SAEB 2001 – Novas Perspectivas* (BRASIL, 2001), o documento divulgado no governo Lula destacou os resultados, averiguando os dados referentes não somente às habilidades dos estudantes avaliados, mas ao contexto escolar, com base nos dados obtidos pelos questionários contextuais no *Relatório Nacional SAEB 2003* (BRASIL, 2006). A preocupação com a técnica de aferição, para validar os instrumentos, e a análise de resultados com o contexto são importantes e complementares, devendo ser conjuntamente analisados nos processos de formulação de políticas educacionais visando a melhorias nos aspectos apontados como necessários aos sistemas de ensino e não somente restritos ao instrumento ou aos resultados em si.

A continuidade do sistema de avaliação com testagem de alunos perdurou em todos os governos do Partido dos Trabalhadores, tanto nos dois governos Lula (2003-2006 e 2007-2010), quanto nos governos Dilma (2011-2014 e 2015-2016), tendo alterações para sua intensificação, como se pode observar na sequência.

Em 2005, o SAEB foi reformulado pela Portaria MEC n. 931/2005 e passou a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), amostral,

³⁵ Em notícia divulgada na página do INEP, sobre o seminário, nota-se que a avaliação foi tratada como instrumento importante do processo de diagnóstico do sistema educativo para construção da escola ideal com defesa do direito ao acesso, permanência e aprendizagem e divulgação de resultados para escolas e crítica ao seu uso para classificação. Disponível em: http://inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/avaliacao-deve-indicar-politicas-para-construcao-da-escola-ideal/21206. Acesso em: 01/10/2018.

e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil, censitária (BRASIL, 2005).

A ANEB mantinha a aplicação em amostras representativas de estudantes de 4ª e 8ª série de ensino fundamental e de 3º ano do ensino médio matriculados em unidades escolares públicas e privadas da área urbana, como também amostra de estudantes de 4º ano de escolas rurais, com objetivo de obter informações sobre a educação brasileira para subsidiar políticas educacionais. Estabeleceu-se que a ANRESC/Prova Brasil tinha como público-alvo turmas de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental de escolas urbanas com, no mínimo 20, estudantes para avaliar a qualidade do ensino nas escolas.

Reformulações foram ocorrendo para ampliar o público avaliado, sendo que, na aplicação de 2007, a Prova Brasil teve inclusão de estudantes matriculados na 4ª série do ensino fundamental em escolas públicas rurais e, em 2009, passou a incluir também os alunos da 8ª série dessas escolas, continuando com a mesma estrutura, na aplicação em 2011.

Observou-se nos relatórios de resultados destes ciclos (2007, 2009, 2011) que os aspectos técnicos da avaliação não foram divulgados e os resultados foram enfatizados por escola, o que, para Horta Neto (2013), provoca prejuízos para as análises educacionais e tem promovido a criação de *rankings* de escolas.

O INEP tem defendido o resultado por unidade e rede de ensino, apresentando a importância destes resultados para ações de melhorias:

As informações obtidas a partir dos levantamentos da ANEB e ANRESC (Prova Brasil) também permitem acompanhar a evolução da qualidade da educação ao longo dos anos, sendo utilizadas principalmente pelo Ministério da Educação e secretarias estaduais e municipais de educação na definição de ações voltadas para a solução dos problemas identificados, assim como no direcionamento dos seus recursos técnicos e financeiros às áreas prioritárias, visando ao desenvolvimento do sistema educacional brasileiro e à redução das desigualdades nele existentes.

Enfim, ao apresentar os resultados da ANEB e ANRESC (Prova Brasil), **o INEP/MEC não tem o intuito de ranquear sistemas, ou impor parâmetros de qualidade que firam a autonomia das redes de ensino.** Assim, o objetivo é que os resultados apresentados sejam incorporados pelos professores, diretores, gestores e pela própria sociedade, e que fomentem o debate e um trabalho pedagógico que subsidie a melhoria da qualidade educacional em todo o País. (INEP, 2011, n.p., grifos da pesquisadora).

A continuidade da ANEB ocorreu nos mesmos anos de aplicação da Prova Brasil, com amostra complementar a esta, sendo escolas com turmas de 10 a 19 estudantes de 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede pública urbana e rural, com 10 estudantes ou mais de 5º e 9º

anos do ensino fundamental da rede privada urbana e rural, e escolas com 10 estudantes ou mais de 3º ano do ensino médio da rede pública ou privada, urbana ou rural.

Foi também no ano de 2007 que o então presidente do INEP, Reynaldo Fernandes, criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é um indicador que combina os resultados do fluxo escolar, considerando informações de aprovação, reprovação e evasão do Censo Escolar, com as médias de desempenho da Prova Brasil, em uma escala de 0 a 10, estabelecendo metas para cada unidade e sistema de ensino (FERNANDES, 2007).

O INEP apresenta o IDEB como instrumento de análise e como condutor de política pública em prol da qualidade da educação (INEP, 2015). Na prática, os governos federal, estaduais, distrital e municipais têm enfatizado o índice para avaliar a qualidade de unidades e redes de ensino e para exigir resultados. Assim, com a regulação desta qualidade, a partir do SAEB e do IDEB, o Estado pode se esquivar da análise de fatores políticos, sociais e econômicos que atravessam os sistemas de ensino, até mesmo de promover os tais insumos necessários por aluno (Art. 208, inciso IX) que requerem, por exemplo, maior investimento financeiro e melhores estruturas às redes de ensino.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, endossou o uso das metas do IDEB estipuladas para cada ente federado como medida de qualidade educacional sendo o cumprimento da evolução dos resultados fator de ponderação para distribuição de recursos financeiros.

Isso culminou em maior destaque aos resultados das avaliações em larga escala por serem considerados indicadores de qualidade, juntamente com o fluxo escolar. Estudos apontavam para a criação de avaliações em larga escala nos estados desde a década de 1990 (BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2012; BERTAGNA; BORGHI, 2018), no entanto, depois do IDEB, esse processo se intensificou. Bertagna e Borghi (2018) apresentam que 14 dos 19 estados brasileiros que têm sistemas próprios de avaliação os implementaram depois da criação do IDEB, em 2007, e ainda, observaram que 13 estados brasileiros e o Distrito Federal têm bônus para os professores baseado em resultados de desempenho dos alunos. Perboni e Di Giorgi (2014) apresentam que não há uma linearidade de partido no poder local para as implementações de sistemas avaliativos próprios. E o levantamento de Bauer *et al.* (2017) constatou que 1.573 municípios (28,5% do total brasileiro) têm sistemas municipais de avaliação. Horta Neto (2013) questiona a quantidade de testes que estudantes de uma escola pode passar diante de avaliações municipais, estaduais, nacionais e internacionais.

Em análise sobre alguns fatores socioeconômicos dos estados brasileiros juntamente com os seus resultados do IDEB, pode-se notar que era recorrente, por exemplo, o fato de

estados com menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) também terem os menores IDEB (MELLO; BERTAGNA, 2013b). Com isso, se enfatiza que recorrer somente ao IDEB para considerar a qualidade educacional sem aprofundar a análise a fatores intra e extraescolares pode acarretar a responsabilização por resultados insatisfatórios (não atingimento das metas estabelecidas) somente aos professores e gestores da unidade escolar, sem olhar para outras dimensões do processo educacional.

No ano de 2013, criou-se a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), que também integrou o SAEB, com foco nos estudantes matriculados no 3º ano do ensino fundamental, considerado o fim do ciclo da alfabetização, especificamente nas áreas de leitura, escrita e matemática.

Nesta mesma edição do SAEB, foi incluída, em caráter experimental, a escala e referência na área de ciências, para a Prova Brasil, no teste destinado aos estudantes do 9º ano do ensino fundamental, e também, para a ANEB, no teste destinado à amostra de estudantes do 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, mantendo a mesma sistemática da edição anterior para as outras áreas avaliadas. No entanto, a ANEB não incluiu escolas públicas que tivessem turmas com mais de 20 alunos do 3º ano do ensino médio, restringindo a amostra a escolas públicas com turmas de 10 a 19 estudantes nessa etapa e a ANA incorporou todos os estudantes de turmas regulares do 3º ano do ensino fundamental de escolas públicas, urbanas e rurais, e amostra de estudantes de 3º ano em turmas multisseriadas.

Na aplicação do ano de 2015, foi mantido o público-alvo da Prova Brasil e da ANEB, retirando o teste de desempenho em Ciências, e a aplicação da ANA se deu no ano seguinte, em 2016, retirando do escopo escolas com turmas menores que 10 alunos e turmas multisseriadas. No que tange aos resultados para a edição 2015, além da divulgação das médias de desempenho e distribuição dos estudantes das unidades escolares, dos municípios e das unidades da federação, por nível de proficiência, também passou a englobar indicadores sobre o contexto escolar, tais como, formação docente, nível socioeconômico e outros apresentados pelo INEP.

Houve *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016 e a sistemática da avaliação educacional continuou. Na edição de 2017, a ampliação do público-alvo atingiu todas as escolas públicas, urbanas e rurais, com no mínimo dez alunos matriculados nos 5º e 9º anos do ensino fundamental e na 3ª série (ou 4ª série quando esta for a última etapa) do ensino médio, bem como amostra de escolas da rede privada com o mesmo parâmetro, considerando a proposta do SAEB como um todo, e não especificando Prova Brasil e ANEB.

Manteve-se o foco nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática e os questionários contextuais, com resultados de desempenho e indicadores sobre o contexto em 2015. Não houve aplicação da ANA nessa edição.

Nos documentos relativos à aplicação do SAEB no ano de 2017 se começa a não mais apresentar a ANEB, a ANRESC (Prova Brasil) e a ANA em separado, colocando, de modo geral, o SAEB como avaliação nacional da educação básica com abordagens censitárias ou amostrais conforme o perfil de unidades e de sistemas de ensino. Neste ciclo do SAEB, reforça-se que o objetivo é verificar a qualidade, colocando os instrumentos (testes cognitivos e questionários contextuais) como fatores associados ao desempenho dos estudantes, o grande foco da avaliação.

Os questionários do SAEB aplicados em 2017 possibilitaram a coleta de informações sobre aspectos da vida escolar, do nível socioeconômico e do capital social e cultural dos alunos. Professores de Língua Portuguesa e de Matemática e diretores das escolas também foram convidados a responder questionários que possibilitaram conhecer os perfis de formação profissional, as práticas pedagógicas, o nível socioeconômico e cultural desses profissionais, os estilos de liderança e as formas de gestão. Complementarmente, o aplicador externo preencheu um questionário com o intuito de coletar informações sobre a infraestrutura, a segurança e as condições dos recursos pedagógicos disponíveis nas escolas participantes. Esse levantamento possibilita a realização de estudos para identificar fatores que podem estar associados ao desempenho dos alunos, de forma a subsidiar tanto o trabalho do professor quanto o dos gestores na formulação de ações e políticas, com vistas à melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem dos alunos. (BRASIL, 2018, p. 40).

Logo depois, houve a aprovação do Decreto n. 9.432, de 29 de junho de 2018, que regulamentou a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, a qual integra o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB; o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA; e o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. No que tange ao SAEB, passou-se a incluir também a avaliação da etapa de educação infantil.

Posteriormente, a Portaria INEP n. 1.100 de dezembro de 2018, elaborada ainda no governo do presidente interino Michel Temer (PMDB), estabeleceu a utilização dos instrumentos e os públicos a serem avaliados no SAEB, a saber: etapa da educação infantil, avaliada por meio de questionários direcionados aos gestores de redes e unidades de ensino e aos professores; estudantes do 2º ano do ensino fundamental (considerado ciclo de alfabetização) com provas de Língua Portuguesa e Matemática e questionários; estudantes dos

5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio com provas de Língua Portuguesa e Matemática; e ainda provas de Ciências da Natureza e de Ciências Humanas para amostra de estudantes do 9º ano do ensino fundamental. Todas as áreas de conhecimento avaliadas têm como referência a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

A continuação do SAEB 2019 também foi prevista por portarias do INEP definidas no atual governo do presidente Jair Bolsonaro (sem partido). Primeiramente, a Portaria n. 271, de março de 2019, retirou da avaliação os estudantes do 2º ano do ensino fundamental e, depois, foi substituída pela Portaria n. 366, de abril de 2019, que revogou a Portaria do INEP n. 1.100/2018 do governo anterior, recuperou o 2º ano do ensino fundamental como público-alvo da edição 2019 e não apresentou mudanças quanto às diretrizes propostas pela portaria revogada. Desta forma, evidencia-se o seguinte formato atual do SAEB:

Figura 5 – Características do SAEB 2019

Público-alvo	Abrangência	Formulação dos Itens	Áreas do Conhecimento / Disciplinas Avaliadas
Creche e pré-escolas da Educação Infantil	Escolas públicas – Amostral (Estudo piloto)	BNCC	
2º ano do Ensino Fundamental	Escolas públicas – Amostral Escolas privadas - Amostral	BNCC	Língua Portuguesa e Matemática
5º e 9º ano do Ensino Fundamental	Escolas públicas – Censitário Escolas privadas - Amostral	Matriz de Referência	Língua Portuguesa e Matemática
9º ano do Ensino Fundamental	Escolas públicas – Amostral Escolas privadas - Amostral	BNCC	Ciências da Natureza e Ciências Humanas
3ª e 4ª série do Ensino Médio	Escolas públicas – Censitário Escolas privadas - Amostral	Matriz de Referência	Língua Portuguesa e Matemática

Fonte: INEP/MEC (2019).

O que se pode destacar também dessa edição do SAEB 2019 é o proposto no art. 3º da Portaria (BRASIL, 2019) que amplia o olhar para dimensões da qualidade da educação básica com coleta de dados a partir de questionários aplicados a gestores de sistemas e de unidades, a professores, a famílias e a estudantes.

Art. 3º Considerando a qualidade da Educação Básica como um atributo multidimensional, o SAEB toma como referência sete dimensões de qualidade da Educação Básica que se inter-relacionam para promover percursos regulares de aprendizagens com vistas à formação integral dos estudantes brasileiros:

I - Atendimento Escolar;

II - Ensino e Aprendizagem;

III - Investimento;

IV - Profissionais da Educação;

V - Gestão;

VI - Equidade; e

VII - Cidadania, Direitos Humanos e Valores (BRASIL, 2019).

No entanto, sabe-se que o que importa é como serão os instrumentos e a análise dos resultados, com que perspectivas serão elaboradas e difundidas, e isso somente será possível com as ações a serem tomadas frente às análises de resultados que têm publicação prevista para junho de 2021. Se a perspectiva for associar estes fatores somente ao impacto no desempenho de leitura e matemática e os resultados utilizados para responsabilização de profissionais de educação, entende-se que será reduzido seu potencial multidimensional e seu papel de fomentar políticas públicas educacionais para estruturar melhorias em toda educação nacional brasileira.

Sublinha-se que as políticas de avaliação nacionais no Brasil perduraram desde a sua elaboração e institucionalização na década de 1990 com evidente intensificação das avaliações standardizadas e regulação dos instrumentos mesmo com as mudanças de governo. Portanto, elas têm cada vez mais impactado na organização dos sistemas de ensino locais que buscam melhorar os resultados, muitas vezes, limitando seus objetivos educacionais a eles.

Abaixo, apresenta-se o quadro geral das avaliações nacionais do sistema de ensino do Brasil, desde seu início, no ano de 1981, até a sua última edição, ocorrida no ano de 2017, para explicar o panorama de suas características históricas.

Quadro 11 – Avaliações nacionais de sistema educativo no Brasil 1981-2017.

BRASIL										
ano	etapa de ensino	área	escolas		Financiamento	questionário	Tipo	Org./Aplic.	material	formato
Avaliação Edurural										
1981-1983-1985	2a e 4a do 1o grau	L e M	públicas rurais NE	amostral	MEC/BIRD	*estudo de casos	prova**	MEC/SEPSG	papel	itens abertos e produção textual
Avaliação Rendimento - Primeiro Grau										
1987	1a, 3a, 5a e 7a PG	L, M e CN	públicas urbanas	amostral	MEC/INEP	divulgação pública geral	TCT	INEP/FCC	papel	itens fechados e produção textual
SAEP										
1988	1a, 3a, 5a e 7a PG	L, M e CN	públicas do PR e RN	piloto	MEC			MEC/SEPSG	papel	itens fechados e produção textual
SAEB										
1990	1a, 3a, 5a e 7a PG	L, M e CN	públicas	amostral	Pnud	divulgação pública geral	TCT	MEC/SENEB	papel	itens fechados e produção textual
1993	1a, 3a, 5a e 7a PG	L, M e CN	públicas	amostral	MEC/SEEs/SMEs	divulgação pública geral	TCT	INEP/DAEB	papel	itens fechados
1995	4a, 8a EF e 2a, 3a EM	L e M	públicas e privadas	amostral	MEC	divulgação pública geral	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
1997	4a, 8a EF e 3a EM	L, M e CN	públicas e privadas	amostral	MEC	divulgação pública geral	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
	3a EM	L, M, F, Q, B	públicas e privadas							
1999	4a, 8a EF e 3a EM	L e M	públicas e privadas	amostral	MEC	divulgação pública geral	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
2001	4a, 8a EF e 3a EM	L e M	públicas e privadas	amostral	MEC	divulgação pública geral	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
2003	4a, 8a EF e 3a EM	L e M	públicas e privadas	amostral	MEC	divulgação pública geral	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
2005	ANEB 4a e 8a EF e 3a EM	L e M	públicas e privadas	amostral	MEC	divulgação pública geral	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
	Prova Brasil 4a e 8a EF	L e M	públicas	censitária	MEC	divulgação por unidade e rede	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
2007	ANEB 4a e 8a EF e 3a EM	L e M	públicas e privadas	amostral	MEC	divulgação pública geral	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
	Prova Brasil 4a e 8a EF	L e M	públicas	censitária	MEC	divulgação por unidade e rede	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
2009	ANEB 4a e 8a EF e 3a EM	L e M	públicas e privadas	amostral	MEC	divulgação pública geral	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
	Prova Brasil 4a e 8a EF	L e M	públicas	censitária	MEC	divulgação por unidade e rede	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
2011	ANEB 4a e 8a EF e 3a EM	L e M	públicas e privadas	amostral	MEC	divulgação pública geral	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
	Prova Brasil 4a e 8a EF	L e M	públicas	censitária	MEC	divulgação por unidade e rede	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
2013	ANEB 5o e 9o EF e 3a EM	L, M e CN	públicas e privadas	amostral	MEC	divulgação pública geral	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
	Prova Brasil 4a e 8a EF	L, M e CN	públicas	censitária	MEC	divulgação por unidade e rede	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
	ANA 3o EF	L e M	públicas	censitária	MEC	divulgação por unidade e rede	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados e abertos
2015	ANEB 5o e 9o EF e 3a EM	L e M	públicas e privadas	amostral	MEC	divulgação pública geral	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
	Prova Brasil 4a e 8a EF	L e M	públicas	censitária	MEC	divulgação por unidade e rede	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
2016	ANA 3o EF	L e M	públicas	censitária	MEC	divulgação por unidade e rede	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados e abertos
2017	ANEB 5o e 9o EF e 3a EM	L e M	públicas e privadas	amostral	MEC	divulgação pública geral	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados
	Prova Brasil 4a e 8a EF	L e M	públicas	censitária	MEC	divulgação por unidade e rede	TRI	INEP/DAEB	papel	itens fechados

Fonte: a autora, com base nos documentos oficiais.

Algumas experiências de avaliações internacionais do Brasil

Além dos dados obtidos pelo SAEB, o Brasil também participa de avaliações internacionais que reportam resultados sobre os sistemas de ensino. Destacam-se, aqui, duas experiências que tradicionalmente estudantes brasileiros têm participado: os estudos do *Laboratorio Latinoamericano para Evaluación de la Calidad de la Educación* (LLECE) da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE).

O Brasil tem participado das propostas do LLECE, que tinham como objetivo a geração de conhecimento a respeito da aprendizagem que os estudantes da 3ª e 6ª séries do ensino fundamental puderam obter durante a sua passagem nas instituições educacionais da América Latina e do Caribe. Houve participação de amostra de estudantes brasileiros nas três edições: 1) PERCE – *Primer Estudio Internacional Comparativo en Lenguaje, Matemática y Factores Asociados*, para alunos de terceiro e quarto grau da educação básica (equivalente aos 3º e 4º anos do ensino fundamental no Brasil), realizado em 1997, em treze países latinoamericanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela); 2) SERCE – *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*, que avaliou estudantes de 3º ano (em matemática e linguagem) e 6º ano (em matemática, linguagem e ciências naturais) do ensino fundamental, realizado em 2006, em dezesseis países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai) e o estado mexicano de Nuevo León; 3) TERCE – *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*, que avaliou estudantes do 3º ano (em matemática e linguagem) e 6º ano (em matemática, linguagem e ciências naturais) do ensino fundamental, realizado em 2013, em quinze países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Rep. Dominicana e Uruguai) mais o estado mexicano de Nuevo León. Em todas as edições foram aplicados também questionários sobre as condições e processos de ensino aos estudantes, famílias, professores e diretores das unidades escolares que pertenciam à amostra.

A adesão do Brasil ao PISA ocorreu a partir do ano 2000 e tem perdurado durante todas as demais aplicações trienais, completando sete participações na última aplicação ocorrida, no ano de 2018. Este programa visa avaliar estudantes de 15 anos de idade que estejam matriculados a partir do sétimo ano de estudo, considerando que estão finalizando a

sua educação básica e já devem possuir os requisitos educacionais básicos para prosseguir na vida adulta. Os conhecimentos avaliados a partir de testes de proficiência pertencem às áreas de leitura, matemática e ciências, além da aplicação de questionários contextuais. Na última edição, em 2018, houve também aplicação de questionários socioemocionais.

O INEP

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) é a instituição responsável pelas avaliações e exames brasileiros. Trata-se de uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), pessoa jurídica de direito público, que tem como objetivo subsidiar a formulação de políticas educacionais.

Buscou-se trazer um breve panorama para compreender a função e história do INEP com as informações encontradas no *site* oficial do instituto (INEP, 2017). Sendo assim, consta que a criação do INEP se deu a partir da Lei nº 378/1937, quando foi denominado Instituto Nacional de Pedagogia. Iniciou suas atividades em 1938, quando foi regulamentado e sua denominação passou a Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Em 1952, quando Anísio Teixeira assumiu a direção do Instituto, incentivou a promoção de pesquisas por meio de centros. Como órgão autônomo, na década de 1970, é que foi denominado Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Em 1985, deixou de ter fomento à pesquisa e voltou a sua função de subsidiar o Ministério da Educação com dados e análises sobre a situação da educação. Apesar de, no início dos anos 1990, ter retomado ao incentivo de pesquisas educacionais como financiador, logo em 1995 voltou a ser responsável por informações e avaliações educacionais. Em 1997, a Lei nº 9.448/1997 transformou o INEP em autarquia, passando a ser o único órgão encarregado das avaliações, pesquisas e levantamentos estatísticos educacionais no âmbito do governo federal, permanecendo até os dias atuais com esta função.

Atualmente, o INEP é responsável por organizar as avaliações, exames e indicadores da educação básica e do ensino superior, também por analisar e divulgar estatísticas sobre a educação, por avaliações e exames internacionais. Possui biblioteca e bancos de dados sobre a educação.

De acordo com o decreto nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007, ficaram determinados a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão da seguinte forma: Presidência, Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB), Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES), Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED), Diretoria de

Gestão e Planejamento (DGP), Diretoria de Estudos Educacionais (DIREDE), Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE).

O cargo mais alto deste instituto, a presidência, é designado pelo ministro da educação, sendo os demais cargos internos nomeados por quem assume este cargo. A Diretoria de Avaliação e Educação Básica é o órgão responsável pela organização e implementação dos sistemas de avaliação dessa etapa da educação, foco deste estudo.

Desde 2011, os técnicos do INEP são os responsáveis pela elaboração dos itens do SAEB e, com base em diferentes instrumentos de coletas de dados, têm feito diversas divulgações sobre várias dimensões dos sistemas de ensino brasileiro. Este continua a ser o órgão responsável pela organização da avaliação da educação brasileira.

2.2. A avaliação do sistema de ensino no Uruguai

Histórico e características

A primeira proposta de avaliação do sistema educativo uruguaio ocorreu no período de 1989 a 1994 a partir de convênios entre a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e o Conselho Diretivo Central (CODICEN) da ANEP, com apoio do *Fondo Nacional de Preinversión*, implementado pela *Oficina de Planeamiento y Presupuesto* com recursos financeiros do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), conforme relatório publicado pela CEPAL (1990), para a realização de um diagnóstico sobre o ensino básico a partir de dados institucionais (oferta educativa, demandas, egressos, infraestrutura, etc.), contextuais (regionalidade, fatores culturais e econômicos, etc.) e dados de aplicação de testes em larga escala a uma amostra de estudantes para verificar seus desempenhos nas áreas de linguagem e matemática.

Para esclarecer esses diagnósticos, foram produzidos quatro informes: 1) *Enseñanza Primaria y Ciclo Básico de Educación Media en el Uruguay* (CEPAL, 1990); 2) *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay: los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos* (CEPAL, 1991); 3) *¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?* (CEPAL, 1992); e 4) *Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué*

aprendieron y qué opinan (CEPAL, 1994), todos sob reponsabilidade geral de Germán W. Rama³⁶.

O primeiro informe, de 1990, relatava um panorama geral de análises da educação básica (desde a etapa inicial até o ciclo básico da educação média) a partir de condições de oferta educativa e de fatores do contexto institucional e social (CEPAL, 1990).

Em agosto de 1990, os estudantes de 4º ano de educação primária realizaram provas (de múltipla escolha e produção textual) de desempenho nas áreas de linguagem e matemática aplicadas a uma amostra de escolas públicas e privadas urbanas e questionários destinados aos alunos, às famílias, aos professores e diretores. Em 1991, foi publicado o informe relatando as análises dos resultados (CEPAL, 1991). Esta foi, então, a primeira avaliação de aprendizagens dos estudantes em larga escala no Uruguai.

Em julho de 1991, foram testados os desempenhos dos estudantes do 3º ano do ciclo básico da educação média nas provas em linguagem e matemática nos mesmos moldes que a destinada para o ensino primário com adequações de níveis de aprendizagens. O documento de 1992 apresenta as análises da avaliação dessa etapa (CEPAL, 1992).

Posteriormente, em outubro de 1992, foi avaliada a etapa final (6º ano) da educação média, denominada *bachillerato*, o que era um desafio ao poder público à época por não ser parte da educação obrigatória alcançar apenas 50% das matrículas dos adolescentes, ter somente um terço de estudantes concluintes e também por se tratar de uma oferta diversificada com orientações em diferentes áreas, o que dificultou a configuração dos instrumentos e uma amostra válida para a aplicação de provas. Decidiu-se, por fim, que seria avaliada uma amostra de estudantes matriculados nas orientações em direito, economia, agronomia, medicina, arquitetura e engenharia, em liceus públicos e privados urbanos, sendo realizada uma análise dos resultados publicados em 1994 (CEPAL, 1994).

Para Mancebo (2017), o marco de início deste processo de avaliação externa no sistema educativo promoveu um olhar mais profundo para a qualidade e equidade da educação uruguaia, o que propiciou uma reforma educativa em período posterior.

La segunda fase (1990-1994) fue de “Acumulación diagnóstica” y se caracterizó por dos rasgos salientes: la participación de las ATD como un actor clave en el diseño de las políticas educativas y la realización de sendas evaluaciones externas que mostraron importantes déficits de calidad y equidad en la educación primaria y media en el país. La amplia difusión de dichas evaluaciones, respetada y propiciada por las autoridades de la ANEP

³⁶ Docente de história que mais tarde, em 1995, tornou-se diretor geral do CODICEN e implementou uma reforma educativa, a ser melhor apresentada no capítulo que segue.

dirigida por Juan Gabito Zóboli, llevó a un alto posicionamiento de la educación en la agenda pública y preparó el escenario político para la reforma educativa de los años venideros. (MANCEBO, 2017, p. 125).

A proposta de avaliação de sistema de ensino no Uruguai teve continuidade no contexto da Reforma Rama, quando foi criada a *Evaluación Nacional de Aprendizajes* (ENA), aplicada pela primeira vez no ano de 1996 com o objetivo de

[...] producir información acerca del grado en que los escolares que están próximos a egresar del nivel primario han logrado desarrollar las capacidades y conocimientos fundamentales en Lengua Materna y Matemática, que todo niño uruguayo debiera incorporar independientemente de su origen social y condición económica. (ANEP, 1996, p. 1).

Com foco na etapa final do ensino primário, 6º ano, e a justificativa das áreas avaliadas (leitura, escrita e matemática) por serem consideradas áreas instrumentais (ANEP, 1996), esta foi a primeira proposta de avaliar o sistema de ensino uruguaio censitariamente. No entanto, foi resguardada a confidencialidade de informações sobre escolas e sujeitos. Contou-se com aplicação de teste de desempenho aos alunos nas áreas mencionadas e questionários destinados a alunos, familiares, professores e diretores das escolas avaliadas para obter dados do contexto social e institucional. Para elaboração do teste, foi utilizada a Teoria Clássica dos Testes (TCT).

A responsabilidade técnica e organizativa dessas avaliações do sistema educativo uruguaio a partir da educação primária foi da *Unidad de Medición de Resultados Educativos* (UMRE)³⁷, criada e financiada a partir do *Proyecto de Apoyo a la Mejora de la Calidad de la Educacion Inicial y Primaria* (MECAEP), como já mencionado, com financiamento do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, integrante do grupo Banco Mundial (BIRD/BM). Foi esta unidade que realizou as avaliações do 6º ano de educação primária em 1996, 1999 e 2002, e a avaliação de 3º ano da educação primária em 1998, com apoio operativo do Conselho Diretivo Central (CODICEN) e do Conselho de Educação Inicial e Primária (CEIP) da ANEP.

A segunda avaliação do ensino secundário, ou educação média, uruguaia ocorreu no ano de 1999, avaliando censitariamente os alunos matriculados no 3º ano, sendo o fim do ciclo básico. A responsabilidade técnica e organizativa foi da *Unidad Ejecutora de los*

³⁷ A UMRE foi criada em 1994, a partir do projeto mencionado, para implementação das primeiras avaliações nacionais do Uruguai e foi sendo reformulada de maneira que, em 2001, passou a se chamar *Programa de Evaluación de Aprendizajes* e, a partir de 2006, *Departamento de Evaluación de Aprendizajes*, institucionalizando-se como setor da ANEP não mais vinculado a financiamentos externos.

Programas de Educación Media, contemplando o *Programa de Mejoramiento de la Educación Secundaria y Formación Docente* (MESyFOD) e o *Programa Universidad del Trabajo del Uruguay-BID 799/OC-UR* (UTU-BID), ambos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Também houve contribuições operativas do CODICEN, Conselho da Educação Secundária (CES) e Conselho da Educação Técnica (CET) da ANEP.

Depois os dois programas da educação média se fundiram criando o *Programa de Modernización de la Educación Media y la Formación Docente* (MEMFOD), mantendo o financiamento pelo BID, por meio da *Gerencia de Investigación y Evaluación* com o *Programa de Evaluación de Aprendizajes*. Foi realizada a avaliação de uma amostra do último ano de educação obrigatória, o 6º ano de educação média, *bachillerato*, com itens abertos e fechados nas áreas de linguagem, matemática, ciências naturais e ciências sociais, em 2003.

No ano 2000, as avaliações começam a ser institucionalizadas como responsabilidade da ANEP e não mais dependem de programas de financiamento externo. Essa institucionalização consolidou-se a partir de 2005, quando as avaliações nacionais ficaram a cargo da *División de Investigación, Evaluación y Estadística* (DIEE) vinculada a *Dirección Sectorial de Planificación Educativa* do CODICEN, que contém dois departamentos, o *Departamento de Investigación y Estadística Educativa* e o *Departamento de Evaluación de Aprendizajes*. Realizada com base em coleta de dados de contextos escolares e socioeconômicos (através de questionários para diretores, professores, pais e estudantes) e de desempenho em testes de linguagem e matemática destinados à amostra de estudantes de 6º ano de educação primária, foi a primeira aplicação em que se adotou a Teoria de Resposta ao Item (TRI) para elaboração dos testes. As aplicações sucessivas de teste em 2009 e 2013 no 6º ano de ensino primário nas áreas de linguagem, matemática e ciências naturais e a elaboração dos informes com análises dos resultados também foram de sua responsabilidade.

Um avanço para a organização e aplicação das avaliações educacionais no Uruguai foi a implementação de avaliações em computador, *on-line*. Primeiramente, com o *Sistema de Evaluación de Aprendizaje* (SEA) com projetos pilotos e ajustes de 2007 a 2010, sendo que em 2007 houve aplicação do piloto de avaliação *on-line* de leitura para o 1º ano da educação primária (por causa de repetências por falta de competência leitora) em três escolas e, em 2009, a aplicação de avaliação *on-line* de leitura, matemática e ciências naturais para o 2º ano em caráter voluntário (provas de formato único com aplicação autônoma). Este programa

nacional visa subsidiar a avaliação de aprendizagem em sala de aula, não se configurando, portanto, como avaliação de sistema de ensino.

O SEA efetivou-se a partir do ano 2011, quando a plataforma *on-line* se consolidou e abrangeu a disponibilidade de provas de opções múltiplas e abertas para todos os estudantes de 3º a 6º anos da educação primária de escolas públicas e privadas nas áreas de Leitura, Matemática e Ciências Naturais, com mudança tanto em questões materiais, com supressão de uso de papel, quanto tecnológica pelos recursos e pela facilidade de tratamento de dados, possibilitada pelo *Proyecto de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea* (Plan Ceibal). Para essas avaliações que não têm como objetivo avaliar o sistema de ensino e, sim, a aprendizagem de cada aluno como suporte para o trabalho em sala de aula, utiliza-se a Teoria Clássica do Teste (TCT).

A aplicação somente abrangeu toda a educação básica a partir de 2017, sendo voluntária³⁸ aos professores de educação básica, ocorrendo em ciclos (meio de ano para ensino primário, chamada de *Evaluación Formativa* e início de ano para educação média chamada de *Evaluación Diagnóstica*), para uma análise comum por etapa de ensino e, ainda, permite a criação de provas a critério dos professores, que podem utilizar o banco de dados *on-line* durante todo o ano.

Os instrumentos avaliativos do SEA não têm formato único e contam com aplicação autônoma “[...] no existe una prueba única en todo el país, sino que según como el niño va contestando, el sistema selecciona actividades propias de su nivel y permite identificar mejor su desempeño.” (URUGUAY, 2012, s.p.), e o resultado é apresentado no sistema para o professor, assim que a prova é finalizada, já que o sistema computacional confere automaticamente as respostas dos estudantes e aponta os acertos e erros instantaneamente ao encerramento do instrumento avaliativo pelo estudante.

O uso do modelo *on-line* para a ENA, a avaliação nacional standardizada, ocorreu em 2013, e este foi o último ano em que a ANEP se responsabilizou por este nível de avaliação do sistema de ensino uruguaio, dado que a *Ley General de la Educación* de 2008 (LGE/08) (URUGUAY, 2008) formalizou-a como atribuição do *Instituto Nacional de Evaluación Educativa* (INEEd), que iniciou suas atividades em 2013. Suprimiu-se, assim, as aplicações da ENA no sistema de ensino.

O livro intitulado *Evaluaciones en Línea*, publicado em 2014, organizado pela ANEP com autoria de Oscar Luaces (ANEP, 2014) apresenta informações sobre esta aplicação *on-*

³⁸ Há amostras controladas cujos resultados somente são utilizados para gerar informações para calibragem dos instrumentos.

line. A publicação aponta a preocupação com aprendizagens para além do ano letivo, com trabalho contínuo dos professores ao longo dos anos escolares e a avaliação como uma proposta de diálogo e apoio ao processo de ensino e aprendizagem. Destaca-se ainda que utilizar a ferramenta tecnológica com a inovação da avaliação *on-line* permite agilidade no trabalho e melhor gestão dos resultados, exemplificando que, em questões logísticas, 800.000 provas aplicadas com cerca de 10 páginas acarretariam o uso de 8.000.000 de folhas de papel (ANEP, 2014).

Este documento também traz a perspectiva histórica do sistema de avaliação no Uruguai; as referências de competências em leitura, matemática e ciências naturais que compõem as avaliações; os instrumentos da avaliação *on-line*; informações sobre a plataforma da avaliação; a proposta de uso formativo dos resultados da avaliação; por fim, a opinião dos docentes e inspetores (ANEP, 2014).

A divisão de avaliação da ANEP, a DIEE, foi apresentada no documento com o papel de avaliador-decisor para “[...] generar información válida y confiable sobre el nivel de aprendizajes de nuestros alumnos con el objetivo de implementar proyectos que tiendan a mejorar su calidad.” (ANEP, 2014, p. 20). A publicação ainda ressaltou que a ANEP tinha a proposta de colocar a avaliação estandardizada como análise do sistema – a partir da ENA – e a avaliação formativa como oportunidade de análises nos centros educativos – a partir do SEA – como metodologias complementares para buscar melhorias educativas.

Apesar de reconhecer os limites técnicos das avaliações em larga escala, o documento aponta como vantagem tê-las porque:

[...] la evaluación de sistema nos brinda la posibilidad de tener una visión global del nivel de logro de aprendizajes de nuestros alumnos a través de la construcción de indicadores que se aproximan lo más fielmente posible a describirlos. Disponer de esta información es crucial puesto que a través de estos indicadores de logro podemos monitorear el grado de equidad y eficacia del sistema educativo en el logro de aprendizajes que se consideran relevantes. Esta información nos permite también monitorear, de qué manera, el sistema educativo es potente a la hora de generar igualdad de oportunidades en nuestros alumnos, objetivo que es primordial en el desarrollo y convivencia de una comunidad democrática. (ANEP, 2014, p. 22).

O documento esclarece que os resultados das avaliações de sistemas nacionais e internacionais estão associados ao contexto sociocultural dos alunos e aos problemas socioeconômicos na sociedade em que estão inseridos, mas também traz as questões internas dos processos educativos como algo a ser analisado.

Considerando o SEA, destacam que o professor pode encontrar no portal informações sobre a tendência dos resultados dos estudantes do grau anterior e a proposta de avaliação do grau posterior ao que leciona. Segundo o documento, a proposta visa o que denominam de coerência vertical do currículo com a ideia de focar nos resultados com uma análise aprofundada pelos docentes (ANEP, 2014).

A aplicação de questionários socioeconômicos e estruturais para alunos, professores, diretores e famílias visa saber a realidade que as escolas enfrentam e essas informações permitem “[...] detectar situaciones pedagógicas efectivas, en centros que pese a pertenecer a contextos socioculturales adversos logran resultados considerados superiores; así como generar modelos matemáticos explicativos de eficiencia escolar.” (ANEP, 2014, p. 23).

O documento ressalta que as avaliações de aplicação autônoma não geram dados estatísticos, porque não têm formato único para as escolas, o que não permite a homogeneidade dos resultados.

Segundo publicado na página oficial da presidência do governo uruguaio em 2016, sobre a questão de apoio pedagógico, há uma análise em nível nacional, além da análise dos docentes e localidades, para elaboração de material de apoio nas áreas em que os alunos apontaram mais dificuldades. O material é de responsabilidade do Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) que organiza comissões para o elaborar.

En cuanto a qué áreas son las que los alumnos suelen presentar mayores dificultades, dijo que se perciben menores resultados en lengua, razón por la cual el Consejo decidió elaborar un dispositivo de materiales de apoyo. También se detectó cierta dificultad en matemática; y se elaborará material específico. Actualmente, una comisión trabaja en cuadernos para esta área, los que estarán disponibles en 2017. (URUGUAY, 2016).

Como apontado, no ano de 2008 a LGE/08 (URUGUAY, 2008) criou o *Instituto Nacional de Evaluación Educativa* (INEEd), pessoa jurídica de direito público não estatal, portanto, entidade autônoma e independente, que tem como objetivo avaliar a qualidade do sistema educativo uruguaio. Este instituto foi apontado como responsável por informar os órgãos competentes pela execução e a formulação de políticas educativas sobre o estado da educação no Uruguai e por avaliá-la.

Primeiramente, ficou a cargo do INEEEd analisar os dados oficiais fornecidos pelo MEC, ANEP e UdelaR emitindo informes sobre as condições da educação no país. O INEEEd começou a atuar efetivamente em 2013 e, a partir do ano de 2016, tomou a frente de organizar e implementar uma nova proposta de avaliação da educação básica, criando a *Evaluación*

Nacional de Logros Educativos, denominada *Aristas*. Esta avaliação tem como objetivo produzir informação sobre o sistema educativo. Segundo o Marco Geral, a *Aristas* consiste em uma:

[...] evaluación del sistema educativo con carácter multidimensional, que no reduce la noción de calidad a los puntajes obtenidos por los estudiantes en evaluaciones estandarizadas externas. Esta evaluación considera los contextos en los que opera el sistema educativo y sostiene una preocupación por medir, describir y evaluar los distintos componentes – sean recursos, procesos o resultados – que hacen posible garantizar el derecho a la educación de los niños y adolescentes. (INEED, 2018, p. 97).

Para a obtenção dos dados, considera-se os desempenhos em leitura e matemática dos estudantes de 3º e 6º do ensino primário e 3º de educação média, com foco nos conhecimentos e capacidades que o sistema educativo uruguaio se propõe que alcancem seus estudantes. A verificação do desempenho dos estudantes é realizada a partir de Teste baseado em evidência (TBE) desenvolvido pela *Educational Testing Service* (ETS) e provas matriciais com uso da metodologia da Teoria de Resposta ao Item (TRI) para pontuação. Continua-se a utilizar computadores para as aplicações. Complementarmente, o INEEd utiliza, como instrumento de coleta de dados para configurar seu caráter multidimensional, os questionários sobre as habilidades socioemocionais e opiniões sobre o clima escolar, a convivência e a participação nos centros educativos destinados aos estudantes; a situação familiar a partir de questionários destinados aos familiares; informações sobre formas habituais de dar aulas e opiniões sobre o clima escolar e o trabalho nos centros educativos a partir de questionários destinados aos diretores e professores.

O INEEd (2018) defende a necessidade dessa avaliação para refletir e debater a situação e opinião sobre a oferta educativa e favorecer informações para o desenho de futuras políticas públicas educacionais. A avaliação denominada *Aristas* marca, portanto, a formulação de uma proposta de avaliação do sistema educativo uruguaio coordenada por uma instituição externa à gestão do sistema educativo.

No marco da inclusão do INEEd na responsabilidade e na organização da avaliação do sistema de ensino uruguaio, a ANEP (2014) apontou que os processos avaliativos realizados por esta instituição eram externos e, por este motivo, poderiam ter um forte caráter de prestação de contas. A ANEP (2014) apresentou críticas às formas sistêmicas de avaliação do INEEd, afirmando que havia limites quanto à questão formativa holística, visto que estavam centradas em poucas disciplinas e que não abarcavam valores e consciência social. Por outro

lado, a ANEP apresentava a defesa da avaliação *on-line*, do SEA, por argumentar que esta permite uma integração entre a ação docente nas escolas com os objetivos educativos nacionais e posturas pedagógicas atualizadas (ANEP, 2014).

O desenvolvimento de Aristas se deu a partir de 2015 e no ano de 2016 foi aplicado um projeto piloto de avaliação com testes nas áreas de linguagem e matemática para o 3º e 6º ano de ensino primário e, em 2017, efetivou-se a aplicação definitiva a uma amostra desta etapa de ensino. Neste mesmo ano, aplicou-se o piloto para o 3º ano de educação média, e, em 2018, foi a vez de realizar a aplicação definitiva da amostra nesta etapa. A proposta do INEEd é de que as aplicações da Aristas ocorram a cada três anos.

Esta avaliação é apresentada como os seguintes objetivos:

- monitorear los logros del sistema educativo en sus distintas dimensiones;
- promover una conceptualización multidimensional de la calidad de la educación, sin reducirla a los desempeños en áreas cognitivas;
- brindar información útil para evaluar la garantía del derecho a la educación de los estudiantes y del derecho de los docentes a desempeñar su trabajo profesional en condiciones adecuadas;
- contribuir al diseño de políticas educativas basadas en evidencias; y
- ser un insumo para el diseño y la mejora curricular, brindando evidencias válidas a la operacionalización de lo que se espera que los estudiantes sean capaces de hacer al culminar cada ciclo escolar. (INEED, 2017, p. 5).

Procura-se, com seus resultados, abranger as informações a diversos públicos, tais como: os decisores de política educativa, investigadores e analistas de política, docentes, famílias, estudantes e a população em geral (INEED, 2017).

O primeiro informe sobre os resultados da Arista aplicada à educação primária, lançado em 23 de outubro de 2018, apresentou os resultados gerais obtidos com a aplicação, contextualizando desempenhos dos estudantes com níveis socioeconômicos (quintis) e as demais dimensões avaliadas. Posteriormente, em 03 de abril de 2020, foi lançado o informe de resultados da educação média com a mesma linha de apresentação.

Quadro 12 – Características de Aristas 2017-2018

Público-alvo	Abrangência	Formulação dos itens	Áreas do conhecimento avaliadas	Dimensões avaliadas
3º ano Primário	Centros educativos públicos e privados, urbanos e rurais – amostral	Marcos conceituais	Leitura e Matemática	Contexto escolar e familiar; oportunidade de aprendizagens
6º ano Primário	Centros educativos públicos e privados, urbanos e rurais – amostral	Marcos conceituais	Leitura e Matemática	Contexto escolar e familiar; oportunidade de aprendizagens; habilidades socioemocionais, convivência e participação
3º ano Médio	Centros educativos urbanos – amostral	Marcos conceituais	Leitura e Matemática	Contexto escolar e familiar; oportunidade de aprendizagens; habilidades socioemocionais, convivência, participação e direitos humanos

Fonte: a autora, com base em INEED (2018, 2020).

A manutenção de confidencialidade das informações obtidas nas avaliações desde a primeira experiência foi regulamentada conforme estabelecem as leis: *Ley de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data* (nº 18.331/2008) e *Ley de Acceso a la Información Pública* (nº 18.381/2009), e seus decretos regulamentários n. 484/009 e n. 232/010. Essa perspectiva ainda é reforçada no art. 116 da LGE/08 e mencionada desde o primeiro documento sobre o sistema de avaliação (ANEP/UMRE, 1997) que aponta que os resultados obtidos não devem servir para medir a produtividade da escola ou dos professores.

As reformulações técnicas para avanços na proposta avaliativa estão sendo analisadas e se evidenciam os projetos para uso de Teste Adaptativo Informatizado (TAI) no SEA, que, desde 2009, está sendo construído com a finalidade de determinar com mais precisão o nível de competência de cada aluno.

El modelo TAI constituye una propuesta muy eficiente ya que permite que se presenten a cada alumno distintos ítems y por lo tanto distintas pruebas. Esta característica del TAI parte de la base de que cada estudiante posee un nivel propio de habilidad por lo que con el uso de un pequeño número de ítems es posible informar acerca del nivel de habilidad del estudiante. (ANEP, 2014, p. 35).

Todos os informes publicizados para apresentar a análise dos resultados das avaliações nacionais no Uruguai forneceram dados gerais sobre o sistema de ensino. Ainda foi entregue a cada centro educativo que participava das amostras o informe com resultados específicos e com dados de centros com situações similares, sem nomeá-los, para analisarem internamente.

Observa-se, a partir dessa trajetória avaliativa, um maior impacto das avaliações formativas do *Sistema de Evaluación de Aprendizaje* (SEA) com tratativa interna de cada centro educativo, que tanto é enaltecida pela DIEE/ANEP, quanto pela equipe gestora dos centros, com dia para reflexão e planejamento pedagógico, a partir dos resultados dos alunos. Por outro lado, as avaliações nacionais em larga escala, sendo amostrais e com maior tradição na educação primária, têm apresentado um recorte do panorama das aprendizagens, com foco em evidenciar informações gerais do sistema de ensino e têm sido apontadas como informação para a população reclamar por melhorias, principalmente, quando o INEE, enquanto instituição externa, toma a frente nesse processo avaliativo.

Abaixo, apresenta-se o quadro com as características gerais das avaliações nacionais do sistema de ensino uruguaio.

Quadro 13 – Avaliações nacionais de sistema educativo no Uruguai 1990-2018.

URUGUAI										
ano	etapa de ensino	área	escolas		Financiamento	questionário	Tipo	Org./Aplic.	material	formato
Diagnóstico CEPAL/ANEP										
1990	4 ano EP	L, E e M	publ/priv	amostral	BID	alunos, pais, professores e diretores	TCT	CEPAL/CODICEN	papel	itens e produção textual
1991	3 ano EM CB	L, E e M	publ/priv	amostral	BID	alunos, pais, professores e diretores	TCT	CEPAL/CODICEN	papel	itens e produção textual
1992	6 ano EM Bach	L, E e M	publ/priv	amostral	BID	alunos, pais, professores e diretores	TCT	CEPAL/CODICEN	papel	itens e produção textual
ENA										
1996	6 ano EP	L, E e M	publ/priv	censitária	MECAEP/BIRF	alunos, pais, professores e diretores	TCT	UMRE	papel	itens e aberta p produção textual
1998	3 ano EP	L, E e M	publ/priv	amostral/autonoma	MECAEP/BIRF	alunos, pais, professores e diretores	TCT	UMRE	papel	aberta p produção textual
1999	6 ano EP	L, E e M	publ/priv	amostral/autonoma	MECAEP/BIRF	alunos, pais, professores e diretores	TCT	UMRE	papel	aberta p produção textual
1999	3 ano EM CB	L, M, CN E CS	publ/priv	censitária	MESyFOD/BID	alunos, pais, professores e diretores	TCT	GIE/PEA	papel	itens e aberta p produção textual
2001	Jardin/ 1 e 2 EP	O, L e E/M/teste psic	publ/priv	amostral	MECAEP/BIRF	alunos e familia	Entrevista	GIE/PEA	oral	aberta
2002	6 ano EM Bach	L, M, CN E CS	publ/priv	piloto	MEMFOD/BID	alunos	TCT	GIE/PEA	papel	itens e aberta p produção textual
2002	6 ano EP	L, E e M	publ/priv	amostral/autonoma	MECAEP/BIRF	alunos, pais, professores e diretores	TCT	GIE/PEA	papel	aberta p produção textual
2003	6 ano EM Bach	L, M, CN E CS	publ/priv	amostral	MEMFOD/BID	alunos	TCT	GIE/PEA	papel	itens e aberta p produção textual
2005	6 ano EP	L e M	publ/priv	amostral	Codicen	alunos, pais, professores e diretores	TRI	DIEE/EA	papel	itens e 10% abertas Matematica
2009	6 ano EP	L, M e CN	publ/priv	amostral/autonoma	Codicen	alunos, pais, professores e diretores	TRI	DIEE/EA	papel	itens e aberta C e M
2013	6 ano EP	L, M e CN	publ/priv	amostral	Codicen	dados TERCE	TRI	DIEE/EA	computador	itens fechados
SEA										
2007	Piloto 1 ano	L e M	publ/priv	piloto	Codicen	-	TCT	CEIP/DIEE	computador	itens fechados
2008	Piloto en Colonia	L e M	publ/priv	piloto	Codicen	-	TCT	CEIP/DIEE	computador	itens fechados
2009	2 ano EP	L e M	publ/priv	autonoma	Codicen		TCT	CEIP/DIEE	computador	itens fechados
2010	2 e 5 ano EP	L e M	publ/priv	autonoma	Codicen		TCT	DIEE/EA	computador	itens fechados
2011	3 a 6 ano EP	L, M e C	publ/priv	autonoma	Codicen		TCT	CEIP/DIEE	computador	itens fechados
2012	3 a 6 ano EP	L, M e C	publ/priv	autonoma	Codicen		TCT	CEIP/DIEE	computador	itens fechados
2012	1 a 3 ano EM CB	L, M e C	publ/priv	piloto	Codicen		TCT	CES/UTU/DIEE	computador	itens fechados
2014-2018	3 a 6 ano EP	L, M e C	publ/priv	amostral/autonoma	Codicen		TCT	DIEE	computador	itens fechados
2017-2018	3 EP hasta 3 EM	L, M e C	publ/priv	amostral/autonoma	Codicen		TCT	DIEE	computador	itens fechados
2018	3 a 6 ano EP	L, M e C	publ/priv	amostral/autonoma	Codicen		TAI	DIEE	computador	itens fechados
2019*	3 EP hasta 3 EM	L, M e C	publ/priv	amostral/autonoma	Codicen		TAI	DIEE	computador	itens fechados
ARISTAS										
2016	3 e 6 ano EP	L e M	publ/priv	piloto	INEEd	alunos, pais, professores e diretores	TRI/TBE/matriz	INEEd	computador	itens fechados e abertos
2017	3 e 6 ano EP	L e M	publ/priv	amostral	INEEd	alunos, pais, professores e diretores	TRI/TBE/matriz	INEEd	computador	itens fechados e abertos
2017	3 ano EM	L e M	publ/priv	piloto	INEEd	alunos, pais, professores e diretores	TRI/TBE/matriz	INEEd	computador	itens fechados e abertos
2018	3 ano EM	L e M	publ/priv	amostral	INEEd	alunos, pais, professores e diretores	TRI/TBE/matriz	INEEd	computador	itens fechados e abertos

*TPAEPU – Tercer Proyecto de Apoyo a la Escuela Pública Uruguaya (substitui MECAEP). **Competência leitora, escrita e auditiva. *** Caráter, cidadania, colaboração, comunicação, criatividade e pensamento crítico.

Fonte: a autora, com base nos documentos oficiais.

Algumas experiências de avaliações internacionais do Uruguai

A partir de 2003, o sistema educativo uruguaio também passou a inscrever estudantes para avaliações internacionais. Primeiro com o PISA, iniciando em 2003 com seis participações até 2018, e também com as avaliações do *Laboratório Latinoamericano para Evaluación de la Calidad de la Educación* (LLECE) da UNESCO, participando do *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo* (SERCE), em 2006, e do *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo* (TERCE), em 2013, que avaliou estudantes do 3º ano (em matemática e linguagem) e 6º ano (em matemática, linguagem e ciências naturais) da educação primária.

Os resultados das avaliações internacionais foram base para os informes do INEEEd pela dificuldade de comparabilidade das avaliações nacionais por causa das mudanças metodológicas e não continuidade de avaliações na educação média. Portanto, os estudos do LLECE e do Pisa se tornaram base para as análises de níveis de desempenho e condições de aprendizagens dos estudantes uriguaio.

O INEEEd

O *Instituto Nacional de Evaluación Educativa* (INEEEd) é uma instituição de interesse público não estatal criada através da LGE no ano de 2008, mas começou a funcionar efetivamente no ano de 2013. É co-responsável pela avaliação da qualidade educativa nacional nos níveis inicial, primário e médio, juntamente com a ANEP, porém, como ator externo do sistema educativo uruguaio.

Conforme o art. 114 da LGE, o INEEEd é dirigido e administrado por uma Comissão Diretiva integrada por seis membros: dois designados pelo Ministério de Educação e Cultura, dos quais um preside esta instituição, dois designados pelo CODICEN-ANEP, um designado pelo Conselho Diretivo Central da UdelaR e um pela educação privada, inicial, primária e média habilitada. Os demais cargos internos (direção executiva, cargos técnicos, unidade de comunicação e articulação, área administrativa) são ocupados por meio de chamados públicos, designados por cada diretor de área, sendo somente o diretor executivo designado pela Comissão Diretiva.

Como apontado no item acima, em 2015, iniciou-se a organização da proposta de avaliação nacional de aprendizagem, denominada *Aristas*, sendo aplicado um projeto piloto

em 2016 na educação primária e consolidado em 2017, com a publicação dos resultados em 2018. A etapa da educação média, 3º ano do ciclo básico, teve o projeto piloto aplicado em 2017 e foi avaliada efetivamente em 2018.

Após a apresentação dos desenhos das políticas de avaliação nacional do Brasil e do Uruguai, o capítulo que segue busca fazer conhecer o contexto histórico de implementação e proeminência destas avaliações nestes países, com base nos preceitos políticos que enaltecem a necessidade de *accountability* educativo como parte das medidas para melhoria da qualidade dos sistemas de ensino público no bojo da globalização da educação.

A ação política, como se sabe, é exercida por meio de vários instrumentos. E um deles, nem sempre devidamente considerado, é a produção e difusão de ideias, imagens, valores. Dizer que algo é “apenas um discurso” ou “mero reflexo” pode ser perigoso, porque arrisca ignorar que enunciados são armas. (MORAES, 2002, p. 14).

3. CONTEXTO DAS REFORMAS EDUCATIVAS E ENTENDIMENTOS DA AVALIAÇÃO COMO PARTE DE ACCOUNTABILITY

Como indicam os estudos no campo das Ciências Políticas, é importante distinguir as *policies* e as *politics*. Bem nos aponta Bentancur (2012) que é necessária a compreensão da primeira (*policies*) como manifestação das ações dos governos, que são produtos da *politics*, entendida como intercâmbio a partir das modalidades de cooperação ou conflito entre distintos atores relevantes do cenário público, ou seja, dos interesses e dos fundamentos que implicam o jogo de poder. O autor utiliza a ideia de “as políticas” e “a política”, respectivamente, para apresentá-las.

No capítulo um, foi apresentado que a configuração da educação como direito ou mercadoria depende da base da abordagem política na qual está inserida que, muitas vezes, é destoante. Devido ao fato de o presente estudo ter o objetivo de analisar a relação dos contextuais com as avaliações de sistema em larga escala, neste capítulo, se apresenta a compreensão deste instrumento na política em sentido amplo para verificar indícios de interesses político-ideológicos.

As avaliações de sistema educativo ganham destaque nas políticas públicas educacionais dentro de um determinado contexto histórico e se desdobram diferentemente em cada país, com funções e matrizes conceituais diversas, bem como se alinham e determinam as formas de gestão educacional. Compreende-se que os instrumentos, as formas, os conteúdos, as organizações, as análises e os usos de resultados das avaliações não seguem um padrão único nos diferentes países e nos diversos momentos históricos. Contudo, há maior foco em avaliar sistemas de ensino no advento de reformas educativas dos anos 1990, que, por sua vez, estão atreladas às reformas administrativas dos Estados que se inserem em uma agenda global. Deste modo, para entender as políticas educativas atreladas à avaliação de sistema, também se fez necessário entender este processo mais amplo político, social e econômico em que estão inseridas.

Compreende-se a existência de um imperativo de mundo globalizado no qual predomina a hegemonia capitalista que impulsiona e induz muitos aspectos das organizações sociais e políticas a estarem relacionados aos movimentos internacionais. Deste modo, os processos de reforma do Estado em muitos países, em um determinado momento histórico, estão relacionados aos desdobramentos dessa perspectiva globalizante, não obstante, repercutindo com diferentes nuances de acordo com suas especificidades.

O movimento de reforma estrutural dos Estados, que teve início na década de 1970 na América Latina, expandindo-se à maioria dos países da região, principalmente, na década de 1990, tinha como objetivo empreender ações orientadas para estabilização orçamentária com contenção da inflação, redução do déficit fiscal e estabilização do tipo de câmbio (MOREIRA, 2001).

Newman e Clarke (2012) apresentam que o gerencialismo fundamentou ideológica e organizacionalmente o processo de reforma do estado. Assim, explicam que gerencialismo

[...] é uma *ideologia* que legitimava direitos ao poder, especialmente ao *direito de gerir*, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais [...]. Em segundo lugar, o gerencialismo é uma *estrutura calculista* que organiza o conhecimento sobre as metas organizacionais e os meios para alcançá-las. Usualmente está estruturado em torno de um cálculo interno de eficiência (entradas-saídas) e um cálculo externo de posicionamento competitivo em um campo de relações de mercado. Contudo, o gerencialismo também é uma série de *discursos superpostos* que articulam proposições diferentes – até mesmo conflitantes – a respeito de como gerir e do que deve ser gerido. Assim, diferentes formas de gerencialismo enfocam *liderança, estratégia, qualidade* e assim por diante para produzirem um campo complexo e mutante de conhecimento gerencial. (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 359, grifos dos autores).

A reforma surgiu como uma proposta de retirar o Estado Providência, considerado burocrático e “pesado”, para um novo Estado Gerencial, mínimo na prestação de serviços sociais e na imposição de regulação do mercado e forte na regulação dos resultados, dando-lhe o poder de cobrar melhores resultados. Não obstante, a discussão sobre o discurso neoliberal de defesa de um Estado mínimo tem sido muito questionada, uma vez que esta mesma perspectiva política necessita da forte presença do Estado para controle e manutenção da ordem capitalista, como pode ser evidenciado em vários estudos (AFONSO, 2005, 2009; HARVEY, 2005; WOOD, 2014; PERONI, 2018).

O *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD) (1998) apontava a necessidade de reforma do Estado que afirmava estar em crise

Trata-se de construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós industrial, um Estado para o século XXI, que, além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. (CLAD, 1998, s.p.).

Apesar de o discurso se basear na melhoria da gestão pública, estas reformas trouxeram resultados negativos para o bem-estar da população, não alcançando a solução para problemas de pobreza e nem mesmo avanços significativos para a economia; visava mudar o desempenho econômico e a distribuição social dos recursos com mais liberdade de mercado e a redefinição dos papéis do Estado, mas a desigualdade social e econômica continuou a apresentar elevados índices (MOREIRA, 2001).

Como aponta Midaglia (2001), os processos de flexibilização da prestação de serviços públicos, com incorporação de organizações sociais ou econômicas para o cumprimento de atividades de desenho e instrumentação de serviços públicos auxiliaram ainda mais a agravar as desigualdades quando o Estado não assumiu responsabilidades públicas. Algumas intervenções estatais eram necessárias porque era perigoso ao capitalismo manter altas taxas de desemprego.

Moraes (2002) apresenta uma análise das reformas e afirma que há uma base ideológica neoliberal que impulsiona as explicações para a crise, apontando que os problemas resultavam da administração pública, a partir das políticas sociais ou do Estado de Bem-Estar Social, com base em três narrativas para se justificar:

- os custos crescentes (e tendencialmente insuportáveis) das políticas sociais e seu impacto sobre os fundos públicos (inflação, endividamento);
- os efeitos deletérios dessas políticas sobre valores, comportamentos de indivíduos, grupos sociais e empresas;
- os resultados desastrosos, sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas, da maquinaria política exigida pela implementação desses programas. (MORAES, 2002, p. 15).

Com base nestas narrativas, Moraes (2002) afirma que se propagavam as ideias dominantes de que o Estado era oneroso, que as pessoas se acomodavam aos benefícios da seguridade social, que não se adequavam e nem se propunham a melhorar as condições seguindo a lógica do mercado (posto como matriz da riqueza, eficiência, justiça) e que não havia possibilidade de democracia se houvesse monopólio de serviços oferecidos pelo Estado.

Moraes (2002, p. 15) ainda discorre que esses discursos propagados para fundamentar as críticas aos problemas apontados combinaram duas correntes ideológicas: “[...] o fundamentalismo de mercado – com sua crença (paradoxal) nas virtudes criadoras da destruição das tradições – e o conservadorismo, por sua vez defensor exatamente das tradições e da autoridade estabelecida.”.

Assim como Frigotto e Ciavatta (2003), entende-se que se tratou de um discurso de que a crise era do Estado devido às políticas sociais e, desta forma, incentivou-se maior abertura ao mercado com base na ideologia neoliberal:

Essas reformas vêm demarcadas por um sentido inverso às experiências do socialismo real e das políticas do Estado de bem-estar social do após a Segunda Guerra Mundial, lidas pelos intelectuais orgânicos do sistema capital como responsáveis por um desvio dos mecanismos naturais do mercado e, portanto, pela crise. Trata-se, então, de retomar os mecanismos de mercado aceitando e tendo como base a tese de Hayek (1987) de que as políticas sociais conduzem à escravidão e a liberdade do mercado à prosperidade. O documento produzido pelos representantes dos países do capitalismo central, conhecido como *Consenso de Washington*, balizou a doutrina do neoliberalismo ou neoconservadorismo que viria a orientar as reformas sociais nos anos de 1990. É neste cenário que emerge a noção de globalização carregada, ideologicamente, por um sentido positivo. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 95).

Moreira (2001) também apresenta que o recesso de políticas protecionistas e gastos sociais foi justificado com base no paradigma neoclássico dos custos sociais, que sustenta a racionalidade das propostas sobre o gasto público e o sistema tributário, apontado como parte do processo de avanço econômico, cujas consequências, como a pobreza e a desigualdade, passaram a ser aceitas.

El modelo económico privilegiado durante la década de los ochenta y noventa en América Latina y os procesos de reforma económica subsiguiente, implicaron la eliminación o disminución de aranceles proteccionistas y subsidios internos, redujeron el gasto público, privatizaron empresas y actividades estatales, y desregularon los mercados financieros y laborales. Los costos sociales, como muestra la evolución de la pobreza y la desigualdad en el período, fueron muy altos. Sin embargo, las elites domésticas “compraron” el paradigma neoclásico, en parte porque estaban obligadas a ello, en parte por la legitimidad que comenzaron a tener estos modelos: en cualquier caso, estos paradigmas ofrecieron una matriz teórica que permitía justificar los costos sociales en el corto plazo. (MOREIRA, 2001, p. 173).

Em seu documento, a CLAD (1998, s.p.) também sinalizou que “[...] a solução não estaria no dismantelamento do aparelho estatal, mas em sua reconstrução”, criticando as primeiras reformas que diziam seguir as orientações do mercado, com abertura comercial e ajustamento fiscal, devido aos custos sociais que foram efeitos colaterais.

Um balanço dessas primeiras reformas mostra que o ajuste estrutural, cujo objetivo último era diminuir o tamanho do Estado, não resolveu uma série de problemas básicos dos países latino-americanos. Por isso, uma segunda geração de reformas vem sendo proposta, com a finalidade de reconstruir o aparelho estatal. O diagnóstico atual afirma que o Estado continua sendo um instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, político e social de qualquer país, embora deva hoje funcionar de uma forma diversa do padrão nacional desenvolvimentista adotado em boa parte da América Latina, bem como do modelo social burocrático que vigorou no mundo desenvolvido do pós-guerra. (CLAD, 1998, s.p.).

No entanto, veem-se preceitos contraditórios na proposta da CLAD (1998), pois fundamentou que, em termos econômicos, a reforma deveria incluir as privatizações e a criação de agências reguladoras por ser considerada necessária e também a vinculação de empresas privadas e universidades para atuarem com competitividade no mercado. Embora apontassem situações em que o Estado garante a uniformidade e a realização continuada das políticas públicas na área social, também devem abrir para a diversificação de provedores:

Na área social, o caminho é reforçar o papel do Estado como formulador e financiador das políticas públicas. Para isso, torna-se fundamental o desenvolvimento da capacidade catalisadora dos governos em atrair a comunidade, as empresas ou o Terceiro setor para compartilhar a responsabilidade pela execução dos serviços públicos, principalmente os de saúde e educação básica. (CLAD, 1998, s.p.).

No caso brasileiro, a proposta de reforma foi iniciada nos finais dos anos 1980 e ganhou mais evidência a partir do governo do Partido da Social Democracia (PSDB), no período de 1995 a 2002³⁹, com Fernando Henrique Cardoso na presidência e Luiz Carlos Bresser-Pereira⁴⁰ à frente do Ministério da Administração Federal. A Reforma do Estado

³⁹ Já na década de 1970, Oliveira (1972) propõe uma crítica à razão dualista da economia brasileira colocada pela CEPAL no campo econômico, trazendo a perspectiva de que tanto a chamada economia moderna (ou desenvolvida) quanto a chamada economia atrasada tem uma relação de simbiose na sua estruturação e manutenção, sendo resultantes de necessidades da expansão da acumulação capitalista. Apresenta uma análise às propostas econômicas criticando-as porque apontam a necessidade de crescimento/desenvolvimento econômico para resolver problemas de misérias e atrasos, mas propõem formas reformistas aos países subdesenvolvidos que não superam essa situação agrária, de coronelismo, de divisão de classes sociais.

⁴⁰ Também foi presidente do CLAD – *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* no período de março de 1995 a outubro de 1997.

(MARE) no primeiro ciclo (1995-1998) ocorreu quando foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional nº 173, de agosto de 1995. Esse projeto tratava do estabelecimento da reforma na administração pública federal, principalmente, no que se referia à remuneração e à estabilidade dos servidores públicos e no controle de despesas. Em seus argumentos, o governo brasileiro apontava que a reforma deveria estabelecer a função do Estado como promotor e regulador de desenvolvimento econômico e social, deixando de ser o responsável direto deste desenvolvimento. A justificativa neste período era de melhorar a administração pública por meio da privatização, da terceirização e da publicização dos serviços como formas de conter os gastos e minimizar o papel do Estado, tornando-o mais gerencialista e regulador de resultados e menos executor de políticas sociais. Em concomitância, ocorria um panorama mundial de reformas neoliberais consideradas necessárias frente à suposta crise estatal para ocultar a crise do capital (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

A redefinição do papel do Estado no Brasil constante no documento oficial do governo, intitulado Plano diretor da reforma do aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995a), e de argumentos de Bresser-Pereira (1997) apresentam uma proposta de Reforma do Estado como uma necessidade diante da crise estatal, apontando que o Estado não seria minimizado, mas reformado para que suas capacidades não fossem prejudicadas. O referido documento defendia que a administração pública brasileira passaria de burocrática a gerencial a partir de três pilares: a privatização, processo que consistiria na privatização de empresas estatais; a descentralização, caracterizada pela transferência para as esferas públicas locais (municipalização) e para o setor privado de serviços auxiliares ou de apoio; e a chamada publicização, definida por Pereira (2006) como a transformação de uma organização estatal em uma organização de direito privado; tal organização seria pública, uma vez que os interesses que a circundam seriam públicos, porém, não seria estatal.

Silva (2001, p. 3) ressalta que a proposta de reforma do Estado brasileiro

[...] [apresenta] os direitos sociais como privilégios e entraves ao desenvolvimento econômico, promove a desregulação da economia e a flexibilização da legislação do trabalho, a diminuição dos gastos públicos, a privatização das empresas estatais, a abertura do mercado aos investimentos transnacionais, dentre outras medidas.

Nota-se que, no plano do governo brasileiro (BRASIL, 1995a), são apresentados como serviços não-exclusivos da administração pública: a educação, a saúde, a cultura e a pesquisa

científica. Ao se considerar esses aspectos como um serviço e não um direito, se aponta um problema para definição de políticas públicas nesses setores, e, conseqüentemente, abre-se mais espaço para a iniciativa privada. Isso leva a se considerar este plano como um conjunto de ações com base neoliberal voltadas à abertura para o mercado.

Freitas (2004, 2012, 2014, 2016, 2018) é um dos teóricos brasileiros críticos à recorrente influência empresarial na educação brasileira, destacando que, para este setor, a educação é importante para o desenvolvimento do capital, na perspectiva de capital humano e de sua concepção como mercadoria, tornando-a mais uma área lucrativa. Assim, no Brasil, empresários têm tomado a frente das reformas educacionais, induzindo o que e como se deve ensinar, de forma a, muitas vezes, orientar o sistema educacional segundo a lógica do mercado com vistas à privatização.

No caso uruguaio, a reforma do Estado foi realizada mais efetivamente no segundo governo do Partido Colorado no período de 1995 a 2000, com Julio Sanguinetti na presidência. Foi considerada uma “*reforma liberal*” *amortiguada*⁴¹ (BENTANCUR, 2008) devido à organização da administração pública no Uruguai com aparatos constitucionais que garantem uma democracia direta, o que remete à imersão de diversos grupos de interesses⁴² que diminuem a possibilidade de transformações mais radicais.

Bentancur (2008) destaca que, no Uruguai, foram a particularidade da conjuntura política pluralista, os recursos constitucionais que garantem a democracia direta e os movimentos sociais que amortizaram a implementação de políticas neoliberais mais radicais, mesmo com governo neoconservador do Partido Colorado. Tal governo se diferia da nova direita liberal, pois, apesar de ter implementado a crescente transferência de funções do Estado à sociedade civil, ainda manteve o protagonismo estatal com preservação de muitos serviços sociais, tal como a educação. Como reconhece Bentancur (2008. p. 231), “[...] los institutos constitucionales de democracia directa que en su ejercicio han derogado o prevenido los intentos neoconservadores más audaces, y la acción de movimientos sociales (sindicatos, asociaciones de jubilados) que operaron en el mismo sentido.”.

Entretanto, Narbondo e Ramos (2001) afirmam ter ocorrido neste país uma tendência à transferência de funções estatais para a sociedade civil, que houve também reconstrução do

⁴¹ Em uma tradução livre, considera-se como reforma liberal amortizada, ou seja, com forças reduzidas.

⁴² Segundo Bentancur (2008, p. 80), “Estos grupos cumplen múltiples funciones: defienden los intereses de sus afiliados, ejercen la persuasión resaltando aquellos aspectos de las políticas que serían perjudiciales no sólo para sus integrantes, sino también para algunos decisores o para toda la ciudadanía, e influyen a través de la promesa del voto y de la financiación de campañas electorales, entre otras.”.

núcleo central estatal com novas estratégias para a prestação de serviços públicos e a introdução de estratégias para controle por resultados.

Moreira (2001) apresenta que a agenda de reformas no Uruguai trouxe ações políticas graduais e heterodoxas às defendidas em matéria de reforma de Estado internacionalmente. Aponta também que o papel desempenhado pelos atores políticos e sociais assegurou o que alguns estudos apontavam como modo de reforma “virtuoso”, pois:

El gasto público social incrementó su nivel durante la década; la reforma educativa adoptó un claro perfil estatista; la reforma de la seguridad social adoptó una modalidad heterodoxa que combinó dispositivos de mercado con participación estatal; los principales servicios públicos (telecomunicaciones, energía) quedaron en manos del estado; los programas de estabilización fiscal se alejaron de las estrategias de shock dominantes en la región. Estas características le ganaron al proceso de reformas la calificación de gradualista al calificar sus resultados agregados. Observando esta característica a la luz de los exitosos resultados sociales y de crecimiento económico, no es de extrañar que a este gradualismo se le hayan imputado características virtuosas. (ALEGRE, 2008, p. 138).

No entanto, Alegre (2008) questiona o caráter virtuoso desse gradualismo na reforma uruguaia por ter afetado duas dimensões que considera relevantes das políticas de desenvolvimento: a equidade e a sustentabilidade. Apresenta que foram adotadas políticas que resultaram em um *gradualismo perverso* (ALEGRE, 2008), porque não culminou em significativa baixa da inflação e houve pouca volatilidade da taxa de câmbio – que se relaciona com pouca estabilidade fiscal. Isso deve ocorrer pela existência de um sistema de partidos institucionalizado e conectado às demandas de grupos de interesses organizados, mas deixou à margem os grupos menos organizados, como os setores populares urbanos, e ainda fez com que as inconsistências da reforma levassem à crise bancária nesse país, no ano de 2002.

Compreende-se que o processo de reforma administrativa é complexo e os estudos podem desvelar perspectivas diferentes de progresso para a administração dos Estados. De um lado, pode-se destacar apenas se ocorreu crescimento econômico, independente dos custos sociais (pobreza, desigualdade, desemprego, etc.) e de outro lado, pode-se atentar a estes custos sociais por compreender que incentivar a economia nem sempre tem como prioridade abarcar toda população com a garantia de direitos para o desenvolvimento econômico. Concordando com esta perspectiva que se atenta aos custos sociais, considera-se que o discurso de que havia uma crise do Estado encobriu a crise do capital, que necessitava de reconfigurações para manter-se e fortificar-se mundialmente. Também se critica este

movimento por ter resultado, em muitos casos, em significativas perdas para as políticas sociais, como as relativas à educação, com a abertura deste campo para o mercado.

Como já apontado, há relações das reformas com modelos de políticas internacionais que são propagadas no mundo globalizado. Concomitantemente, as políticas educativas também sofrem influências.

As reformas educacionais ocorridas na década de 1990 na América Latina trazem perspectivas similares entre os países, embora com algumas especificidades. Nota-se que estão configuradas em um contexto mais amplo, mais global. A este processo, tomado como análise para compreender o viés das políticas com especificidade nos casos analisados (Brasil e Uruguai), compreende-se como internacionalização e/ou globalização das políticas educacionais.

Há necessidade de entendimento deste processo, uma vez que neste contexto se encontram as orientações de usos da avaliação de sistemas educacionais em larga escala como instrumento de regulação de resultados do processo educativo como um discurso mundial para as políticas públicas.

Dale (2004) aponta que há perspectivas diferentes para compreender o processo de globalização e que para realizar um estudo sobre seus efeitos na educação é necessário:

[...] (a) especificar a natureza da globalização, (b) indicar claramente o que é que se quer dizer com “educação” e (c) especificar como é que a globalização afecta a educação, quer directamente, de forma identificável, e indirectamente, quer, e por consequência, especificando outras mudanças que possam trazer no seu próprio interior ou no sector da educação. (p. 425).

Assim, aborda o tema da globalização em educação a partir da crítica à “Cultura Educacional Mundial Comum”, que preconiza “[...] que o desenvolvimento dos sistemas educativos nacionais e as categorias curriculares se explicam através de modelos universais de educação, de estado e de sociedade, mais do que através de factores nacionais distintivos” (DALE, 2004, p. 425), que se contrapõe à sua perspectiva de “Agenda Global Estruturada para a Educação” (AGEE).

A diferença fundamental entre as duas abordagens reside na compreensão da natureza do fenómeno global. Para a CEMC, trata-se de um reflexo da cultura ocidental, baseada cognitivamente em torno de um conjunto particular de valores que penetram em todas as regiões da vida moderna. Para a AGEE, a globalização é um conjunto de dispositivos político-económicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro

conjunto de valores. A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão económica e da percepção do interesse nacional próprio. (DALE, 2004, p. 436).

Destarte, considera que o fenômeno da globalização é político-econômico e aponta a educação como variável nesse processo, questionando suas concepções nas diferentes perspectivas analisadas e as formas como os “padrões mundiais” são colocados como medidas de qualidade. “[...] A maior energia por detrás da abordagem AGEE direcciona-se no sentido de estabelecer mais claramente as ligações entre as mudanças na economia mundial e as mudanças na política e na prática educativas.” (DALE, 2004, p. 445).

Oliveira (2009) apresenta quatro consequências da globalização para a educação:

[...] a) a crescente centralidade da educação na discussão acerca do desenvolvimento e da preparação para o trabalho, decorrente das mudanças em curso na base técnica e no processo produtivo; b) a crescente introdução de tecnologias no processo educativo, por meio de *softwares* educativos e pelo recurso à educação a distância; c) a implementação de reformas educativas muito similares entre si na grande maioria dos países do mundo; d) a transformação da educação em objeto do interesse do grande capital, ocasionando uma crescente comercialização do setor. (OLIVEIRA, 2009, p. 740).

Como já mencionado, este movimento globalizante contou com atores internacionais para influenciar as políticas públicas locais, como se pode notar nas divulgações de orientações do Banco Mundial, da OCDE, do PREAL, entre outros.

Em uma de suas orientações, o Banco Mundial (1996) apresenta a defesa da vigilância do rendimento relacionada ao desenvolvimento de sistemas de avaliação educacional para “vigiar” os resultados de rendimentos escolares dos estudantes nos diversos níveis de ensino.

La atención a los resultados entraña también el establecimiento de normas sobre rendimiento, en particular para las escuelas primarias y secundarias, y el desarrollo de un sistema de evaluación para vigilar lo que aprenden los estudiantes. Las normas, los planes de estudio y la vigilancia son más eficaces cuando están directamente vinculados mediante incentivos apropiados. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 11).

Outro aspecto a ser considerado frente às concepções subjacentes em suas orientações é a alusão ao sistema de escolha (eleição) escolar dos pais para matricularem seus filhos (BANCO MUNDIAL, 1996), levando à disseminação da competitividade de mercado como promotora de melhorias, pois considera-se que a exigência de melhor eficiência das escolas para serem escolhidas as levaria a melhorar os seus resultados. Embora reconheçam que há o

risco de “aumentar la segregación social si las escuelas se polarizan entre las elites académicas y las escuelas para los hijos de los pobres y los pocos instruidos.” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 13) afirmam que isto pode ser amenizado com “relativa facilidad mediante políticas de suministro de financiamiento público”.

Em publicação mais recente, o documento intitulado “Aprendizagem para todos: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento”, que apresenta a Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2011), continua a reforçar as avaliações baseadas em testes standardizados. Este documento expõe a parceria do BM com diversos países para análises da qualidade educacional por meio destas avaliações e associa as competências exigidas nos testes tanto às questões individualizadas (sucesso pessoal) quanto ao crescimento econômico dos países.

No nível social, pesquisas recentes mostram que o nível de competências de uma força de trabalho – medido pelos resultados de avaliações internacionais de estudantes, como o Programa Internacional para a Avaliação de Alunos (PISA) e as Tendências Internacionais no Estudo da Matemática e das Ciências (TIMSS) – prevêem taxas de crescimento econômico muito mais elevadas que as médias de escolaridade. (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 3).

Spring (2008) toma como base o termo *globalização* de Theodore Levit (1985) que é aplicado para designar as mudanças políticas e culturais que afetam de maneira comum um grande segmento de populações. Então, apresenta a escolarização como fenômeno globalizado, como decorrente do fato dos governos e grupos empresariais relacionarem educação com economia global, com base na teoria do capital humano.

O PISA é considerado por Spring (2008) como programa intencional que influencia a política educacional dos países participantes, cujas bases conceituais, tais como, economia do conhecimento, aprendizagem ao longo da vida e educação como capital humano, influenciam as decisões das formulações políticas nacionais.

No que diz respeito aos discursos educacionais, a maioria dos governos do mundo discute agendas educacionais semelhantes que incluem investir em educação para desenvolver capital humano ou melhores trabalhadores e promover o crescimento econômico. Como consequência, os discursos educacionais em todo o mundo geralmente se referem ao capital humano, aprendizagem ao longo da vida para melhorar as habilidades profissionais e desenvolvimento econômico. (SPRING, 2008, p. 332, tradução livre da pesquisadora).

As principais instituições globais que afetam as práticas e as políticas educacionais destacadas por Spring (2008) são: Banco Mundial, OCDE, Organização Mundial do Comércio (OMC)/Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCS), Nações Unidas, UNESCO, organizações intergovernamentais (OIGs) e organizações não-governamentais (ONGs), tais como: organizações de direitos humanos, ambientais e de mulheres. O autor ainda discute a crescente uniformidade das práticas educacionais relacionadas aos métodos de instrução, aos testes e ao uso do inglês.

Evidencia-se que a OCDE, por meio do PISA, influencia a determinação das políticas educativas. Seus relatórios comparam os resultados dos países avaliados e trazem apontamentos para melhoria da qualidade educativa com base na aprendizagem e motivação dos estudantes, incentivando uma competição entre os países, ao passo em que interferem na determinação curricular mais alinhada à matriz referencial dos seus testes cognitivos na tentativa de despontar melhores resultados. No entanto, vale considerar os pertinentes apontamentos de Cosse (2010) sobre as análises de resultados com contextualização da realidade de cada país e não meramente a consideração do nível de desempenho dos estudantes.

Edwards Jr. (2014) apresenta sua compreensão sobre a dimensão internacional das políticas educativas a partir dos Processos Internacionais de Formação das Políticas Educativas (PIFPE) considerando quatro perspectivas: a) a atração de política, b) a negociação de política, c) a imposição de política e d) a hibridação de política. O referido autor apresenta o PISA como um instrumento de negociação de política.

Dentro dessa perspectiva, destaca três fases de mudança educativa: transações externas, manipulação política e a iniciativa externa (EDWARDS JR., 2014). O processo de internacionalização ocorre por meio de imposição direta e indireta, ou seja, quando uma instituição internacional, geralmente órgão de financiamento, apresenta suas orientações como condicional ou como apoio para a adoção nos países. As influências e implicações por disseminação de investigações e ideias se dão através de estudos que: a) têm o conteúdo premeditado; b) se lançam em um momento oportuno; e c) cujos atores internacionais pregam.

Chirico (1998), ao analisar o impulso reformista educativo na década de 1990, aponta para as influências de organismos internacionais, com destaque para as análises de especialistas que apresentam uma tendência tecnocrática e economicista para disseminar suas ideias como neutras e não permitir debates públicos.

[...] La racionalidad tecnocrática se singulariza por el énfasis en los medios y la omisión de toda discusión sobre los fines, lo cual decreta, en definitiva, la muerte de la política en sus dimensiones más sustantivas. Lo político se reduce a procedimiento sancionatorio y en sus aspectos esenciales se ve desplazado por lo técnico-administrativo. (CHIRICO, 1998, p. 23).

Com base em Pedró e Pug (1998), Bentancur (2008, p. 54) destaca que há dois paradigmas das reformas educativas: um é a responsividade, entendida como uma busca de melhor adequação dos processos e produtos educativos à necessidade do contexto com

[...] cuatro líneas principales: descentralización territorial de los poderes de decisión y gestión, expansión del protagonismo de profesores, familias y estudiantes en la administración y gestión de los centros escolares, apertura a los agentes económicos para el aprendizaje profesional y reconocimiento de la autonomía de los centros.

Outra é a prestação de contas considerada por Bentancur (2008) como condição necessária para dar certa autonomia às escolas sem renunciar as responsabilidades do Estado com o sistema educativo, colocando-o como regulador de resultados.

[...] Un sistema más plural y diverso requiere de un centro orgánico inteligente, que establezca estándares de calidad, evalúe resultados y asigne recursos financieros, promoviendo la responsabilidad pública – *accountability* – de cada unidad educativa. A su vez, la rendición de cuentas aparece estrechamente asociada a la creciente preocupación por la calidad de la enseñanza, al auge de las unidades gubernamentales especializadas y los sistemas de evaluación, y al uso de sus resultados para informar la elaboración de las políticas públicas. (BENTANCUR, 2008, p. 54).

E ainda reforça, com base nos mesmos autores, que as formas de incorporação de estratégias de prestação de contas dão possibilidade a

[...] dos modelos diferentes de gobierno de la educación: uno de tipo de mercado, cuando el Estado marca las reglas de juego pero se considera que sólo la elección de los usuarios puede aportar mejoras, y por tanto se les transfiere mayores cuotas de poder; el otro, de tipo servicio público, que asume que la mejora de la calidad de la enseñanza vendrá por la vía de las limitaciones, los incentivos y el apoyo, y no por la acción exclusiva de las fuerzas de mercado. (BENTANCUR, 2008, p. 54-55).

Bentancur (2008, p. 59) também aponta os organismos financeiros internacionais como agentes facilitadores e direcionadores das reformas educativas em diversos países,

principalmente os não desenvolvidos, com concepções educativas neoliberais sob o discurso de serem “[...] amparados en la imagen de conocimiento imparcial, autorizado y experto, basado en la ciencia y la razón y no en consideraciones ideológicas o partidarias.”. A relação se dá pelo financiamento de programas e projetos educativos oferecidos por estes organismos que acabam incidindo em orientações e condições para os governos dos países que necessitam de empréstimos diante de poucos recursos financeiros e que precisam se adequar para recebê-los.

Uma análise realizada por Silva (2003) sobre o caso brasileiro apresenta as relações do Banco Mundial com os programas dos sistemas de ensino e das escolas, alertando que as influências de técnicos e conselheiros deste agente internacional na educação advêm de programas, projetos e planos que acabam repercutindo na distinção entre o pensar e o fazer pedagógico.

A relação com organismos internacionais se dá também no desenvolvimento de sistemáticas de avaliação já que os “[...] altos investimentos financeiros exigem, necessariamente, um projeto de avaliação que demonstre os resultados em termos de custos-benefícios, apesar de muitas vezes essa demanda refletir uma concepção econometrista de educação, sem considerar a componente humanista.” (VIANNA, 1997, p. 8). Exige-se uma evidência de que o investimento está levando à qualidade dos sistemas educacionais, porém esta concepção “[...] se asocia a la formación de individuos en competencias definidas, en función de los parámetros del mercado de empleo y de consumo” (BENTANCUR, 2008, p. 68). Os resultados de desempenho dos estudantes em avaliações estandardizadas são considerados como uma evidência e, devido a essas influências, os Estados passam a tomar a avaliação como política pública de regulação, o que Dias Sobrinho (2004) destaca como promoção do “Estado avaliador”:

Ao voltar-se para programas, instituições e projetos com nítido sentido social e de amplo interesse, ao envolver recursos públicos e ao ser executada por muitas pessoas, especializadas ou não, a avaliação tornou-se declaradamente um fenômeno político, por mais que ideologicamente se queira apresentá-la como exclusivamente técnica. A avaliação em nossos dias é cada vez mais assunto que interessa a toda a sociedade, especialmente àquelas comunidades mais preocupadas por seus resultados e efeitos. Mas, atualmente, são os Estados os principais interessados e aplicadores da avaliação, especialmente na perspectiva das reformas, do controle e da regulação. Tão importante é o papel da avaliação do ponto de vista político e tão eficiente é ela para modelar sistemas e garantir determinadas práticas e ideologias que nenhum Estado moderno deixa de praticá-la de modo amplo,

consistente e organizado. Isto é, como política pública. (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 706).

Assim, pode-se considerar que os documentos de orientações do Banco Mundial, Preal, Clad, OCDE, BID tendem a seguir essa linha de influenciar e induzir para além de orientar, que podem implicar imposições diretas ou indiretas, principalmente, quando há empréstimos aos países com menor índice de desenvolvimento, embora tais países não tendam a manter linearmente estas diretrizes.

Dentro do escopo deste trabalho, buscou-se obter uma dimensão desse movimento histórico, aqui exposto sucintamente, para um esclarecimento introdutório das análises das reformas específicas no campo educacional nos dois países escolhidos. Estes desvelaram os processos de adoção de *accountability* educativo como instrumento integrante de suas reformas educacionais.

Neste debate, evidencia-se que os países analisados, Brasil e Uruguai, também estão dentro desse contexto de globalização. As políticas educacionais, principalmente a partir das reformas educativas na década de 1990, trazem aspectos que denotam similitudes às orientações internacionais, mesmo que também tenham suas peculiaridades. Destaca-se sobre os dois países o foco nas políticas de avaliação de sistema em larga escala, que é objeto da pesquisa, mas também trazendo alguns outros aspectos dentro da política educacional que estão interligados.

Nos dois casos analisados, as políticas avaliativas do sistema de ensino público tiveram mais evidência a partir do momento histórico de implementação de reformas estatais na década de 1990, o que impulsionou a busca pela compreensão do papel da avaliação de sistema dentro desse movimento, tentando averiguar os fundamentos, os interesses envolvidos e como se efetivavam. Avaliar era uma das orientações dos projetos que envolviam os órgãos internacionais, tais como: Banco Mundial (BM), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE).

O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), instituição integrante ao grupo Banco Mundial, financiou o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste – EDURURAL – NE (Decreto n. 85.287/1980), no Brasil, e financia o *Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria* (MECAEP), no Uruguai, que está em vigência desde o ano de 1996.

Pesquisadores têm destacado a influência desses financiamentos no desenho das políticas educacionais (LAUGLO, 1997; TORRES, 2000; FIGUEIREDO, 2009; SILVA,

2009). A partir disso, surge a cobrança por resultados de aprendizagem a serem verificados por meio das avaliações nacionais em larga escala. As recomendações do Banco Mundial frequentemente apontam para uma vigilância dos resultados de desempenho dos estudantes (BANCO MUNDIAL, 1995, 2011).

A reforma da administração pública, como acima apontado, está baseada no discurso de eficiência pautada no mercado, o que implica diretamente (e negativamente) o direito à educação e justiça social, uma vez que, ao realçar uma visão privatizante de sua oferta, aponta-a como serviço não exclusivo do Estado (ADRIÃO *et al.*, 2016).

No Brasil, durante os dois períodos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), do PSDB, estava à frente da educação brasileira o ministro da educação Paulo Renato de Souza, economista, que integrou a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e havia sido gerente de operações e vice-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington (1991-1994). Após exercer sua função de ministro, fundou, junto com seu filho, a PRS Consultores, empresa especializada em temas estratégicos e econômicos relacionados à educação. Em 2009, foi Secretário da Educação do estado de São Paulo. A gestão marcada pela perspectiva do gerencialismo pode ser observada em seu livro intitulado *A revolução gerenciada: educação no Brasil 1995-2002*, publicado em 2005, e a articulação com viés de mercado foi confirmada por pesquisadores (FREITAS, 2004; FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003; PERONI, 2003).

A reforma da educação pública brasileira, que iniciou nos anos 1990, tem como elementos: a descentralização da execução (a exemplo do movimento de municipalização do ensino fundamental); e as avaliações sistemáticas do desempenho dos alunos e das instituições de ensino, o que para Silva (2009) impulsionou o uso dos conceitos econômicos baseados em produtividade e competitividade nas políticas sociais.

O documento Planejamento político-estratégico 1995-1998 do Ministério da Educação (BRASIL, 1995b) apontava o foco no ensino fundamental; diversificação no atendimento na educação infantil e no ensino superior; descentralização com foco na municipalização da educação básica; privatizações com abertura à sociedade civil organizada (terceiro setor) e ao setor empresarial; e regulação a partir de sistemas de avaliação em larga escala, com ênfase nos desempenhos dos estudantes.

Peroni (2003) apresenta que os movimentos de interlocução entre o governo brasileiro e os setores organizados da educação, ocorrida nos anos 1980 e no início dos anos 1990, junto ao processo de redemocratização do país, após o fim do Golpe Militar, foram encerrados a

partir de 1995, com a entrada do governo do PSDB, que deu prioridade a interlocutores que representavam o capital sob a lógica da produtividade. A ênfase no ensino fundamental, como parte dos compromissos internacionais firmados, como a Declaração Mundial de Educação para Todos que foi decorrente da conferência realizada em Jomtien, na Tailândia, a qual o Brasil foi signatário, evidencia no documento de planejamento do MEC, já mencionado, o foco no currículo e na avaliação de desempenho dos estudantes, inserindo a lógica de mercado na escola pública com cobranças por resultados. As parcerias público-privadas também ganham destaque por redefinirem o dever do Estado na realização do direito universal à educação, ampliando a esfera privada em detrimento da esfera pública, cuja indução privada estaria guiada pelos nichos de mercado, fragmentando e focalizando a oferta educacional.

Ainda sobre a reforma educativa no Brasil, Peroni (2003) destaca as implicações no currículo, na avaliação e no financiamento, a partir da implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) que configuraram a concretização dos preceitos de reforma do Estado na área.

Silva e Abreu (2008) apresentam que o processo de reforma educativa brasileira teve a centralidade no currículo como estratégia para adequar a educação escolar às demandas das transformações na economia e no mundo do trabalho. Em particular, esse processo acarretou um novo projeto de formação para os estudantes, com ênfase na formação de professores e nos resultados de desempenho em avaliações nacionais.

Os apontamentos críticos à reforma educacional com pressupostos neoliberais e pós-modernos são esclarecidos por Freitas (2004) que desvela a intenção formativa para subordinação ao modelo do capital, minando possibilidades de pensar o futuro com a ocultação do debate da finalidade da educação.

O processo de intensificação da relação Estado-mercado, que iniciou com o movimento reformista dos anos 1990, ainda tem continuidade no percurso histórico das políticas brasileiras e reflete nos sistemas de ensino e nas escolas. Porém, isso não ocorre de maneira linear, considerando que houve momentos de maior participação democrática e ampliação de acesso aos direitos sociais, ao passo em que também se nota maior envolvimento de setores empresariais e religiosos na administração pública (ADRIÃO *et al.*, 2016; PERONI, 2018).

A respeito da educação uruguaia, no período do segundo governo de Sanguinetti (1995 a 2000), tinha-se como presidente do CODICEN Germán Rama, que havia sido responsável

pela pesquisa da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) nos finais dos anos 1980 e início dos 1990. Ele, juntamente com outras autoridades da ANEP, coloca uma proposta de implementação da reforma educativa se pautando na manutenção do Estado como provedor do direito à educação, apresentando, principalmente, implicações na gestão da educação pública e na formação de professores. Essa reforma teve muitas controvérsias e a oposição foi incisiva em contestar muitos pontos, contendo a reforma.

Mancebo (2002) apresenta os princípios orientadores da reforma educativa uruguaia desse período, quais sejam: melhorar a qualidade da educação, avançar em termos de equidade educativa, dignificar a formação e profissão docente e modernizar a gestão do ensino. O Sistema de Avaliação Educativa para o nível de educação primária e ensino médio é proposto como parte do princípio de modernização da gestão.

Considerando o que Mancebo (2002) destaca como os quatro pilares da reforma educativa uruguaia: 1) investimento na educação como criação de capital humano; 2) educação uruguaia voltada ao mundo globalizado; 3) educação como mobilidade e integração social; 4) defesa extrema da educação pública, promovendo o Estado Docente, pode-se ver a complexidade da reforma. Ao mesmo tempo em que defende uma visão de educação para desenvolvimento econômico, coloca a educação pública como compromisso do Estado. Assim, buscou-se otimizar os recursos existentes e implementar as políticas verticalmente, a partir das decisões do CODICEN.

Segundo Tenti Fanfani (2004), dentre os pilares de orientação da reforma educativa no mundo, se tem a descentralização e a privatização. O autor ainda esclarece:

El propósito de las estrategias de descentralización y privatización consiste entonces en devolver a los usuarios tanto poder como sea posible para incluir en la calidad de los productos del sistema y en otorgar a las unidades menores (provinciales, jurisdicciones municipales y escuelas) la autonomía necesaria para responder tan pronto como sea posible a las demandas de los usuarios. Descentralizando las decisiones de organización y privatizando las decisiones de financiamiento de las instituciones educativas se espera maximizar la eficiencia en el uso de los recursos materiales y humanos disponibles. (TENTI FANFANI, 2004, p. 39).

Apesar de ser notório que a distribuição de poder com descentralização administrativa tem um caráter progressista, remetendo à reivindicação de maior participação de movimentos sociais e sociedade civil em diversas localidades para tomar decisões mais condizentes com suas necessidades e anseios, vê-se que as premissas pautadas na perspectiva neoliberal tornam

a descentralização como uma distribuição de responsabilidades sem aparato do Estado na garantia de condições objetivas para consagrar os direitos sociais, como a educação para todos.

Em um estudo organizado pelo *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe* (PREAL), Di Gropello (2004), economista do Banco Mundial, analisa o caso dos países latinoamericanos defendendo a estratégia de descentralização como busca pela eficiência no serviço prestado e apontando a necessidade de prestação de contas. A pesquisa não analisa o caso do Uruguai, devido a sua organização centralizada em âmbito nacional, e apresenta que o Brasil faz parte de um conjunto de países que têm modelo de descentralização baseado em governos subnacionais (estados e municípios). Também aponta os programas de avaliação das escolas a partir do desempenho dos estudantes como uma forma de prestação de contas.

Di Gropello (2004, p. 5) traz a conceituação do *Informe sobre el Desarrollo Mundial* 2004 (IDM) diferenciando quatro principais tipos de prestação de contas:

- (a) la relación basada en un “convenio”, definida como la relación de rendición de cuentas amplia y a largo plazo que vincula a las autoridades responsables de las políticas con los prestadores organizacionales;
- (b) la relación basada en el “derecho a voz”, definida como la relación de rendición de cuentas compleja que vincula a los ciudadanos con los políticos;
- (c) la relación basada en el “poder del cliente”, definida como la relación de rendición de cuentas que vincula a los clientes con los prestadores directos del servicio, usualmente en el punto de prestación del servicio;
- (d) y la relación basada en la “gestión”, definida como la relación que vincula a los prestadores organizacionales con los profesionales de primera línea.

O financiamento da demanda, a subvenção por capitação e os incentivos para docentes são apontados como inovações da prestação de contas, considerando que quanto maior o poder do cliente e autonomia da gestão escolar, mais eficiente é o processo. Também defende os *vouchers*, para eleição dos usuários, o repasse de recursos para localidades, e o pagamento ou dispensa de professores de acordo com o desempenho como pontos positivos (DI GROPELLO, 2004).

Di Gropello (2004) apresenta a descentralização com três modelos: responsabilidade transferida a governos subnacionais (com administração local de recursos financeiros, de planejamento e de currículo); responsabilidade compartilhada em nível subnacional (baseada em convênio entre as esferas de governos que se complementam na prestação de serviços); e

autonomização das escolas (administração por conselho que organiza financeira e pedagogicamente a escola).

Segundo aponta a referida autora, no Brasil, houve a descentralização para governos subnacionais com baixa prestação de contas até 1996, porque não estavam claros os objetivos e as metas para medir a eficiência do serviço prestado. Indica, ainda, que tem sido crescente a autonomização das escolas em alguns estados, dando força à prestação de contas com poder aos clientes (DI GROPELLO, 2004).

Considerando que as avaliações standardizadas foram implementadas em toda a América Latina, Di Groppello (2004) afirma que os Estados buscavam verificar a cobertura e a equidade no serviço prestado, porém, aponta, no Brasil, falhas no “convênio” entre governo central e estados/municípios para a prestação de contas. Defendendo a descentralização, considera que, para haver eficiência no serviço, é necessário haver uma relação de prestação de contas entre provedores dos serviços e o governo central e entre provedores e clientes.

Em decorrências desta perspectiva, Di Gropello (2004) defende a autonomia das escolas e poder ao cliente “com melhor estrutura”, compartilhando as responsabilidades e os incentivos aos docentes. Sustenta que a heterogeneidade de oferta de serviços educacionais por todo país requer aprender com os melhores, olhando para experiências exitosas em alguns locais, tais como, a ideia de compartilhar boas práticas, aprender a partir dos erros dos outros países, para evitar cometer os mesmos erros, e aprender fazendo, avaliando a implementação das reformas e as modificando quando necessário.

Di Gropello (2004) aponta que a eficiência dos gastos educacionais no Brasil depende das competências locais e do funcionamento do direito à voz. Apontou a falta de uma avaliação quantitativa para todo país (que agora com a Prova Brasil se tem) e a falta de convênio entre governo central e localidades. Coloca o FUNDEF como inovação porque entende que permite uma distribuição de recursos entre diferentes governos com um piso de valor por aluno. Efetivamente, nota-se que a complementação do governo central não favoreceu uma equiparação do valor aluno/ano local e nem se garantiu o piso aluno/qualidade, como apontado no capítulo um com base em Pinto (2018).

Discorda-se desta perspectiva que defende a prestação de contas, uma vez que, como já apontado, a educação é defendida como direito social e não como mercadoria e/ou serviço a ser diversificado na oferta com disputas para receber os *vouchers* ou escolhas de pais. Todas as escolas devem ter qualidade. Se seguir a lógica de mercado, quem pode pagar mais terá

acesso a melhor mercadoria, enquanto se desmantela o direito à qualidade para a população mais pobre.

Villalpando (2009), na perspectiva de ciência política, relaciona a Nova Gestão Pública (NGP) com a prestação de contas, por ser um processo de gerência de desempenhos medidos por indicadores e metas estabelecidas. Entende que as teorias e práticas da NGP têm base em uma visão de governo pós-burocrático, que se encontrava em crise a partir da década de 1960 e se configurou em um processo de reforma de administração pública globalizada, tendo a retórica de ser necessário buscar a eficiência e eficácia pública que estavam perdidas. Orientado pelo mercado, a partir de incentivos e sanções aos integrantes da administração pública com parâmetro de produtivismo econômico, o modelo empresarial era colocado como uma estratégia para melhoria do aparato estatal rumo a sua legitimidade, já que se encontrava desacreditado, colocando o cidadão como cliente a ter suas necessidades atendidas e com participação no controle das ações públicas.

Aponta que a NGP tem uma perspectiva do liberalismo econômico porque:

[...] implica un cambio de enfoque si se le compara con el modelo burocrático tradicional, pues se aprecia un traslado de la visión colectivista del gobierno a una individualista, donde el interés público es sustituido por el interés del cliente-usuario-ciudadano, de ahí que la NGP sea identificada con el liberalismo político y económico. (VILLALPANDO, 2009, p. 86).

Assim como Gentili (1998), Apple (2004), Tenti Fanfani (2004), Silva (2009) e Freitas (2012), Almeida, Dalben e Freitas (2013), questiona-se que a qualidade do serviço educacional não depende somente do que a escola pode oferecer, mas também de como os alunos podem se apropriar, de acordo com seu capital cultural, econômico, social. Ainda, consideram que, se as decisões de financiamento estiverem atreladas a melhores resultados de aprendizagem, tem-se uma diferenciação injusta, favorecendo as escolas cujos alunos têm melhores posições sociais.

Llevada al extremo, la lógica de la privatización y la descentralización, redundaría en una marcada segmentación del sistema educativo, y, consecuentemente, de la estructura de oportunidades educativas y sociales. Los sistemas centralizados característicos de la etapa anterior fracasaron en cumplir la promesa de “igualación de puntos de partida” con la que habían sido desarrollados. La profundización de las tendencias descentralizadoras y privatizadoras podrían sacrificar la meta de la equidad deseable en aras de una eficiencia improbable. (TENTI FANFANI, 2004, p. 40).

Perante estes apontamentos, entende-se que a avaliação de sistema está implicada em uma perspectiva de necessidade de *accountability* para os Estados reformados, os quais seguem premissas gerenciais, privatizantes e reguladoras em busca de uma eficiência nos sistemas de ensino com parâmetros de mercado. Trata-se de uma forma de induzir a privatização endógena (BALL; YOUDELL, 2008, p. 15) na administração da educação pública, ou seja,

Esas formas de privatización implican la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público se asemeje más a una empresa y sea más eficiente. Así, se incorporan cuestiones como la opción escolar, la transferencia de competencias en materia presupuestaria, la competencia entre centros de enseñanza, el nuevo “gestionismo”, la financiación contractual y competitiva, la gestión de resultados y el concepto de empresa.

Desta forma, como a avaliação dos sistemas públicos de ensino tem sido tratada, muitas vezes, para gerenciar resultados associada ao conceito de *accountability*, buscou-se compreender a conceituação bem como a diversificação do uso deste termo para, posteriormente, poder analisar como tem ocorrido dentro das políticas educacionais no Brasil e no Uruguai.

3.1. *Accountability: em busca de definições*

Accountability é um termo considerado em movimento que tem origem anglosaxônica cuja definição em português ou espanhol (ou qualquer outra língua) não encontra um único termo que se adéqua ao seu significado como um todo. A revisão bibliográfica realizada em busca de compreendê-lo apresenta a dificuldade em sua definição, embora seja comum o seu uso como equivalente à prestação de contas, controle ou responsabilização, em português, e *rendición de cuentas*, em espanhol.

Em sua origem, *accountability* é um conceito que está atrelado ao campo das ciências sociais, mais especificamente, à ciência política e administração pública e sua recorrência se deu, principalmente, a partir do processo de requerer, democraticamente, as evidências sobre a gestão e seus resultados dos serviços públicos. A necessidade de controle de poder e exigência de transparência do poder público são, por muitas vezes, mencionadas como fatores em defesa da *accountability*.

No entanto, sabe-se que a democracia pode ser cooptada como um valor de mercado, em que o cidadão é visto como consumidor e exige a prestação de serviços com eficiência (econômica ou política). Os cidadãos devem ser agregados ao processo de decisões e participação política com pluralismo de ideias, indicando avanços democráticos. Consequentemente, embora sejam utilizados diversos instrumentos e estratégias, a *accountability* pode seguir uma visão economicista, pautada no mercado e de forma vertical, ou os princípios políticos democráticos, pautada na cidadania⁴³ para garantia de direitos e de forma horizontal.

Primeiramente, ressalta-se que a investigação para compreensão de *accountability* emergiu da análise de dados sobre os percursos históricos das avaliações nacionais dos sistemas educativos brasileiro e uruguaio, que permitiram que estas fossem reconhecidas como parte dos desdobramentos do contexto político, como apresentado acima. A forma gerencial da administração pública requeria instrumentos para regulação dos resultados; deste modo, encontrou na avaliação estandardizada uma possibilidade para regular o campo educacional sob a justificativa da necessidade de prestação de contas e responsabilização para que ocorressem melhorias administrativas.

A partir do levantamento inicial, se deparou com vasta produção teórica e como o objetivo deste levantamento era evidenciar os fundamentos e definições deste conceito e não mapear a produção acadêmica sobre a temática, encontrou-se na ferramenta do Google acadêmico a possibilidade de verificar, com uso do descritor *accountability*, os artigos acadêmicos disponíveis que se destacavam de acordo com o elevado número de citações computadas⁴⁴, considerando que desvelavam o impacto e o reconhecimento conceitual destas produções.

Assim, em decorrência da profundidade sobre o tema, para o entendimento conceitual de *accountability*, utilizou-se dos estudos abaixo relacionados:

- 652 citações: CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Rev. Administração Pública, v. 24, n. 2, fev./abr. 1990;
- 638 citações: O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. (1.706 citações na versão original em inglês);

⁴³ Ressalta-se que, embora o conceito de cidadania remeta, muitas vezes, à insuficiente perspectiva liberal (RODRIGUES *et al.*, 2015), o que se está apontando é a conceituação atrelada à posição de Severino (1992, p. 10) entendendo por exercício de cidadania o gozo pelos direitos civis, políticos e sociais, e, assim, “é uma qualificação do exercício da própria condição humana”.

⁴⁴ O sítio eletrônico do Google acadêmico realiza contagem de citações que são computadas e atualizadas automaticamente por um programa de computador conforme são disponibilizadas as publicações na internet. Os números se alteram a cada citação computada pelo programa.

- 1448 citações: SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Lynne Rienner Publishers: London, 1999;
- 210 citações: O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Revista Española de Ciencia Política, n. 11, p. 11-31, out., 2004;
- 375 citações: PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

O estudo elaborado por Campos (1990) foi considerado clássico para o campo da administração pública no Brasil, tendo em vista que inovou a discussão sobre o entendimento de *accountability* e a dificuldade de tradução deste termo para o português devido à relação entre linguagem e cultura e à diferença do nível de desenvolvimento político dos Estados Unidos e do Brasil. Campos (1990) defende que a prática de *accountability* é uma forma da população e/ou cidadãos requererem seus direitos diante do Estado, defendendo-os da má conduta burocrática.

Para Campos (1990), há obrigações do Estado para com seus cidadãos e este processo implica definir quem tem poder de declarar alguém como responsável por cumprir essas obrigações. Esta perspectiva se relaciona à questão do desenvolvimento da democracia na sociedade, considerando os valores democráticos, tais como: igualdade, dignidade humana, participação, representatividade, o que o processo eleitoral por si só não garante. Portanto, o controle do controlador (Estado) deve ocorrer por meio de uma cidadania organizada e não individualmente, o que evidencia a necessidade do desenvolvimento da consciência popular (CAMPOS, 1990).

O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas. O comportamento (responsável ou não-responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das próprias clientelas.

Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor. [...]

O desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público. (CAMPOS, 1990, p. 35).

A democracia liberal e participativa, bem como as organizações privadas dos Estados Unidos da América (EUA) são apontadas como modelo por Campos (1990), por considerar que os cidadãos têm papel ativo e que exigem direitos e não favores neste país. Ressalta-se aqui o questionamento se realmente se trata de um modelo a ser seguido, uma vez que a democracia liberal deste país não garante alguns direitos sociais, tais como os relativos à saúde e à educação superior, por exemplo. Não é evidente que haja conscientização e poder de todos os cidadãos neste país, mas interesses de grupos que têm maior ou menor influência na administração pública de acordo com o poder financeiro (para apoiar campanhas eleitorais) e/ou alcançar grande contingente do eleitorado devido sua visibilidade.

Ao colocar em dúvida os mecanismos para participação dos cidadãos brasileiros perante a administração pública, Campos (1990) destaca que há muito patrimonialismo e autoritarismo, que geram dependência dos cidadãos ao invés de controle. Deste modo, por estar atrelada a uma aceitação passiva do domínio do Estado, a organização política faz com que não se efetive o sistema de *accountability*; a corrupção é endêmica e dificilmente controlada e punida.

Na cultura política não há uma tradição de conquista pela cidadania, do mesmo modo que não há qualquer compromisso popular com qualquer forma de associativismo. Em lugar de participar de organização para agregação de seus próprios interesses, ou para enfrentamento do poder do Estado, as pessoas preferem esperar que o Estado defenda e proteja os interesses não-organizados. Muitas são as "associações" nascidas da iniciativa oficial, para prevenir uma verdadeira participação. Tampouco a participação tem constituído tradição; o sentimento de impotência e de desesperança diante da dominação do Estado empresta à participação o caráter de custo vão – e não de um direito civil. (CAMPOS, 1990, p. 37).

Em decorrência disso, apresenta que a debilidade de apropriação do termo está atrelada à distinção na organização política do país, dificultando seu entendimento na íntegra, pois não bastaria simplesmente adotar um ou outro conceito para traduzi-lo, mas compreendê-lo em sua importância democrática. Na perspectiva autoritária, impera o discurso tecnocrata que não permite interferência dos cidadãos.

A opinião do público-alvo, assim como sua participação no processo, é vista como inútil ou ameaçadora da eficiência. Assim, a burocracia pública no Brasil opera sob um nível mínimo de pressão das clientelas, concebidas como objetos do governo e subordinadas às organizações públicas. Muito poucos são os que têm seus interesses representados nos órgãos do governo (os economicamente mais fortes). De modo geral, os grupos sem poder (as

classes média e baixa) não têm acesso nem à tomada de decisões, nem participam da avaliação de uma organização pública.

Porque as clientelas são vistas como tuteladas, os serviços públicos são prestados como se fossem caridade pública. Em muitos casos, os próprios clientes encaram esses serviços como dádivas e se sentem na obrigação de retribuí-los. (CAMPOS, 1990, p. 41-42).

Admitem-se, então, como entraves para efetividade de *accountability* no Brasil a falta de espaço e consciência política para associação entre os cidadãos, para que mobilizados façam prevalecer valores como cidadania, liberdade e justiça social, tornando a democracia mais avançada com participação na administração pública, não apenas limitada aos processos eleitorais e ampliados os controles da burocracia.

Em continuação a esta perspectiva, Pinho e Sacramento (2009) fazem uma análise se seria possível, passados vinte anos dos estudos de Campos (1990), traduzir o termo *accountability* para o português. Os autores tratam dos estudos que apontam a aproximação do termo com a responsabilização e prestação de contas, considerando que, em administração pública, os cidadãos têm direito à informação para exigir a defesa dos interesses públicos e deve haver uma punição para quando os servidores públicos não cumpram seus deveres. A partir das análises sobre o conceito, Pinho e Sacramento (2009, p. 1350) resumem que “[...] *accountability* nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização”.

Pinho e Sacramento (2009) apontam que, com a Constituição Federal de 1988 e a reforma do aparelho do Estado a partir de 1995, houve mudança na organização política no Brasil, o que levava à análise dos pontos levantados por Campos (1990) como limitadores do *accountability* na administração pública brasileira, a saber: excesso de burocracia e relação Estado-cidadão como tutela. Apresentam que a Constituição Federal de 1988 trazia a ação popular como possibilidade de defesa dos interesses comuns, ao passo que a Reforma do Estado, para um modelo de administração gerencial com formas de controle social e de resultados, visava substituir o modelo burocrático. Além disso, o crescimento de associações e movimentos sociais no processo de redemocratização do país trouxeram à tona novas formas de organização da sociedade civil para controle do poder do Estado. Os autores também destacaram que, neste período, a descentralização de poder para esferas locais (municípios) e leis de transparência na administração caminharam para estruturação da *accountability*. Sendo assim, os autores verificaram que os processos em caminho da *accountability* ainda são lentos e insuficientes, e que prevalecem na cultura política o

clientelismo, o paternalismo, o patrimonialismo e o personalismo, que, por sua vez, acabam resultando na busca por interesses individuais e não coletivos. No entanto, são otimistas considerando que, no Brasil, “[...] esse conceito está em construção, assim como o de nação, e dentro dos parâmetros da democracia como valor universal, o que não é pouco para uma longa tradição de autoritarismo.” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1365).

Outro estudo destacado é de O'Donnell (1998) que apresenta a ênfase em procedimentos para verificar e exigir melhorias na administração pública, com defesa de sistemas de *accountability* como forma de garantir controle democrático do exercício do poder público, podendo ser: com perspectiva vertical, quando os mecanismos são externos às instituições e estruturas públicas com cidadãos, individual ou coletivamente, tomando a frente do processo, ou, com perspectiva horizontal, com mecanismos internos entre servidores e instituições públicas (O'DONNELL, 1998). Apresentando a defesa de *accountability* horizontal (AH) em oposição à *accountability* vertical (AV), define a primeira como:

[...] a existência de instituições estatais que têm autoridade legal e estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Ou seja, coloca-se a defesa da ação exercida internamente na administração pública por organizações estatais sobre outras organizações estatais por entender que a dimensão vertical gera uma relação entre desiguais. Já a dimensão horizontal gera uma relação entre iguais e é estruturante para o controle de poder em contraposição à *accountability* exercida mediante ações dos cidadãos, individuais ou coletivas, frente aos sujeitos que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.

Para O'Donnell (1998), a perspectiva vertical seria limitada por ter a eleição como principal instrumento de controle e, ainda, por trazer influências de interesses privados para cobranças ao poder público. Coloca também o papel das mídias em difundir os delitos, mas que podem ocorrer com discrepância da justiça, uma vez que enfatiza um único culpado, omitindo outros culpados e induzindo a população a um julgamento limitado e, por vezes equivocado, ao que é divulgado por elas. Enquanto existisse a criação de um modelo horizontal, com agências internas para controle de poder e contra corrupção, o processo de *accountability* se institucionalizaria e se tornaria mais democrático.

O referido autor coloca que três grandes correntes históricas marcam a complexidade da democracia contemporânea: a democracia, o republicanismo e o liberalismo que carregam, respectivamente, suspeita sobre os titulares do poder público; elitização do poder e interesses privados na esfera pública e ênfase na liberdade privada e nos direitos individuais. Com isso, O'Donnell (1998) considera que a *accountability* horizontal se torna ausente ou fraca em Estados, conforme implicação dessas correntes que se desdobram na defasagem de processos de controle democrático do poder.

Em outro trabalho, O'Donnell (2004) reforça a importância de estabelecer a *accountability* horizontal para funcionamento adequado do regime democrático – pressupondo a *accountability* vertical, com processo eleitoral confiável, por garantir o processo democrático que é essencial para a existência de AH. No entanto, aponta a sua fragilidade a partir da desconfiança das instituições públicas no caso dos países latinoamericanos. A transgressão ilegal de uma instituição à outra e a corrupção são caminhos que a AH pode tomar, despontando tal fragilidade. Para implementar a AH, pressupõe-se alta decisividade e efetivo controle que apontam uma contradição com difícil solução porque ao passo que não se deseja que transgrida os limites de poder decisório também tem que se estruturar o controle de poder sem perder a capacidade de decidir. O referido autor concluiu que, além de estruturar o processo eleitoral, é necessário se estruturar institucionalmente formas de controle, que considerem a contradição entre o poder de decisão e controle, ainda pouco efetivado nos países latinoamericanos.

Em sua conceituação de *accountability*, Schedler (1999) verifica que o termo expressa a contínua preocupação com o controle e a supervisão do poder, para vigilância e restrições institucionais de seu exercício, sendo que sua utilização se tornou um modismo em diversas áreas, o que faz compreender que seu conceito sofreu mudanças no decorrer do tempo, pela amplitude de seu campo de aplicação e dificuldade de consenso.

Schedler (1999) destaca a noção de *accountability* política com duas conotações básicas: *answerability*, obrigação dos sujeitos de informar e explicar o que estão fazendo e *enforcement*, a capacidade das agências de impor sanções aos detentores do poder que violaram suas obrigações públicas. Portanto, supõe três fatores: a informação, a justificação e a punição para sua efetividade, porém, o autor reconheceu que são contínuas, tendo suas combinações e ênfases variadas, de forma que, mesmo faltando uma ou duas dessas dimensões, ainda haja legitimidade na *accountability*.

Este autor também aponta que a *accountability* pode ser sinônimo de responsabilidade pessoal, no entanto, alerta para casos em que considerar alguém responsável por algo não pressupõe sua responsabilidade de prestar contas a alguém. “[...] Eu sou o responsável, por isso tomo decisões com base no modo que sinto que devo; não preciso contar a ninguém sobre essas decisões antes de tomá-las; nem tenho que responder a ninguém, exceto à minha consciência pessoal.” (SCHEDLER, 1999, p. 19, tradução própria). Por isso, responsabilidade faz parte da compreensão de *accountability*, mas deve pressupor o controle de poder e a prestação de contas dos sujeitos que tomam a decisão política para ser efetivada. O autor considera que exigir informações, justificativas e punir seriam medidas necessárias diante da opacidade de poder público.

Questionando quem tem que prestar contas e responsabilizar-se pelos atos, Schedler (1999) colocou a indagação sobre os critérios de *accountability*, ou seja, aos padrões que devem ser considerados no controle do exercício do poder público. E assim, ele propõe a seguinte distinção das variedades de *accountability*: *accountability* política (em seu sentido estrito) avalia a adequação das políticas (programas e ações) substantivas e seus processos de formulação, mas também traz julgamento sobre as qualidades pessoais dos atores políticos; a *accountability* administrativa revisa a conveniência e correção processual dos atos burocráticos; a *accountability* profissional presta atenção a padrões éticos de profissionalismo, como o profissionalismo médico, acadêmico e judicial; a *accountability* financeira sujeita o uso de dinheiro público por funcionários públicos a normas de austeridade, eficiência e propriedade; a *accountability* moral avalia os atos políticos com base nos padrões normativos vigentes (independentes de regras e regulamentos formais); a *accountability* legal monitora a observância das normas legais; e a *accountability* constitucional avalia se os atos legislativos estão de acordo com as regras constitucionais.

Assim, Schedler (1999) questiona a construção de *accountability* horizontal, como a proposta por O'Donnell (1998), que pressupõe organização de igualdade de poder entre o executivo, o legislativo e o judiciário, para ocorrer a relação entre iguais dentro de sua jurisdição. Isso não é fácil de determinar, mas as partes podem formar "poderes relativamente autônomos", que não se encontram em uma relação de subordinação ou superioridade formal entre si. Em outras palavras, a *accountability* horizontal pressupõe uma divisão prévia de poderes equivalentes, com certa diferenciação funcional interna do Estado.

A fim de concluir, Schedler (1999) aponta que a busca pela conceituação de *accountability* não considera ingenuamente o poder sujeito ao controle total e aberto à total

transparência, o que o leva a considerar *accountability* como um conceito modesto e, ainda, como objeto obscuro do desejo político e do desenho institucional.

Villalpando (2009), por outro lado, compreende que *rendición de cuentas* é o termo mais próximo de *accountability* originário da língua inglesa, o que pode remeter ao termo *prestação de contas* em português, por associar fiscalização e responsabilidade, considerando que se trata de um elemento que para ele é essencial à democracia.

La rendición de cuentas es un elemento esencial de la democracia, pues implica la posibilidad de que los diferentes agentes del gobierno se hagan responsables de sus decisiones y de sus actos, a efecto de controlar el abuso del poder y hacer coincidir el interés particular del servidor público con el del ciudadano. Si los funcionarios públicos tienen claro que pueden ser llamados a cuentas, existe mayor posibilidad de evitar la discrecionalidad y el usufructo del poder por parte de ellos, también se hace viable que el accionar gubernamental se adapte a las necesidades y requerimientos de la nación, depositaria de la soberanía en el marco de un régimen democrático. [...] la rendición de cuentas implica la obligación del gobierno de hacerse responsable, informar y justificar sus actos y decisiones; pero también el derecho de la instancia correspondiente de fiscalizar y llamar a cuentas a los funcionarios (Schedler, 2004y Ugalde, 2002). (VILLALPANDO, 2009, p. 80-81).

E ainda, o autor apresenta que a vinculação entre a Nova Gestão Pública e a prestação de contas tem um duplo sentido positivo:

La rendición de cuentas implica una relación de doble sentido, por un lado la responsabilidad del funcionario de satisfacer las demandas ciudadanas y, por otro, la participación activa de la ciudadanía con el gobierno a finde hacerle ver sus necesidades y requerimientos, además de evaluarlo no sólo a través de los mecanismos electorales, sino también de los que se establezcan para tal efecto, haciendo posible la realimentación social (Barzelay, 2000). (VILLALPANDO, 2009, p. 82).

A perspectiva de Villalpando (2009) evidencia um exemplo de *accountability* que, mesmo crítica, acaba sendo mais restrita, o que não estaria de acordo com a complexidade do termo aqui apresentado segundo os diferentes autores.

A partir desses estudos, foi possível compreender a origem e as diferentes conceituações de *accountability* dentro do campo de administração pública, embora seja um parâmetro de processo de democratização parte da desconfiança dos agentes do Estado, tanto em relação aos políticos quanto aos servidores públicos, para atender às demandas dos cidadãos de forma a atuar adequadamente na gestão pública. Ou seja, compreende-se que o sistema de *accountability* no modelo de sociedade capitalista suscita o entendimento de que a

organização pública dissemina os interesses privados e deve ser controlado para sua eficiência administrativa.

No entanto, nota-se que, dentro deste contexto, se torna um sistema que pode potencializar a cobrança dos cidadãos e a conscientização quando são efetivamente participantes da estrutura de controle de poder, obrigando os sujeitos públicos a informar e explicar suas ações e tendo meios para impor sanções àqueles que não cumpram as obrigações públicas. Se efetivamente democrático, o sistema de *accountability* pode favorecer um processo construtivo de participação de cidadãos no controle social para promover conscientização da necessidade de mudanças na própria organização social e, ainda, evidenciar as forças e os interesses distintos na sociedade.

3.2. *Accountability* em educação

Para tratar em específico da *accountability* na educação, também foi verificada a reiteração da dificuldade de traduzir o termo. Concorde-se com Afonso (2009) que cabe mais manter o uso em educação como *accountability* educativo sem traduções, devido à amplitude e modificações deste conceito no seu percurso histórico e cultural.

Esta concepção vem sendo muito debatida no âmbito das políticas educacionais, principalmente, desde a década de 1980 em contexto global, com nuances distintas nos diversos países, de acordo com a tomada de decisões nas políticas públicas e com as influências externas. Tomou grande escopo na produção científica da área, principalmente, a partir deste período, visto que estava engendrada no contexto de reformas da administração pública como já apresentado, geralmente em relação à prestação de contas sobre os serviços oferecidos com exigência de transparência e melhoria administrativa.

Tendo em vista que, neste período histórico, ficou ressaltada a necessidade de controle e evidências de resultados sobre os serviços públicos com iniciativas de desenvolvimento de instrumentos de *accountability*, na educação se nota a evidência de uma obsessão avaliativa a serviço do modelo gerencial.

Afonso (2007) apontou que as avaliações em larga escala, standardizadas, ganharam destaque mundialmente a partir da década de 1980, fazendo cumprir:

[...] duas funções básicas complementares: continuar a ser um dispositivo de controlo central por parte do Estado, relativamente ao que se ensinava (e como se ensinava) nas escolas públicas, e, simultaneamente, promover pressões competitivas entre os estabelecimentos de ensino públicos (ou entre

estabelecimentos públicos e privados), induzindo, desta forma, um efeito de concorrência e hierarquização através da publicitação e divulgação dos resultados escolares dos estudantes (rankings), os quais deveriam, supostamente, apoiar a livre escolha educacional por parte dos pais, transformados, entretanto, em clientes ou consumidores da educação escolar. (AFONSO, 2007, p. 14).

E a novidade está em seu caráter de competição, criando quase-mercado educacional, ou seja, permitindo ao cidadão cliente a possibilidade de escolha escolar, também, pela via pública. Assim, o Estado acaba

[...] aceitando passivamente a possibilidade de novas discriminações e exclusões como consequência perversa da desvalorização da escola pública, permitindo a liberalização das escolhas educacionais sem levar em conta a distribuição social desigual do capital cultural e económico, ou, ainda, fragilizando direitos e conquistas da cidadania democrática em decorrência da diminuição dos investimentos públicos na educação. (AFONSO, 2007, p. 15).

Esses fatos impuseram o modelo de gestão racionalizado, gerencial, aos sistemas educacionais em busca de eficiência e eficácia. Junto à diminuição de investimentos do Estado em políticas sociais (como a educação), propagou-se a descentralização de responsabilidade com incentivo à parceria com empresas e outros atores.

Ravitch (2011) e Freitas (2012) criticam a política de resultados e sanções promovida nos Estados Unidos, principalmente, a partir da Lei *No Child Left Behind* (Nenhuma criança deixada para trás), explicando o envolvimento de reformadores empresariais na educação, defendendo competitividade, eficiência e eficácia mercadológica.

Nos Estados Unidos, Ravitch (2011) afirmou que a crise educacional foi disseminada pelo setor empresarial intencionalmente com o discurso de que a baixa qualidade da educação podia comprometer a competitividade internacional do país, defendendo medidas nada democráticas para a reformulação dos sistemas de ensino. Freitas (2012) apontou que, no Brasil, uma ação semelhante aconteceu sob influência do Movimento Todos pela Educação, organização de empresários brasileiros.

As fórmulas propostas para a educação estão embasadas no que Taubman (2009, p. 108 *apud* FREITAS, 2012, p. 382) chama de cultura da auditoria que “[...] refere-se à emergência de sistemas de regulação na qual as questões de qualidade são subordinadas à lógica da administração e na qual a auditoria serve a uma forma de meta-regulação por meio da qual o foco é o controle do controle”.

Freitas (2012, p. 383), se apoiando na ideia de “pedagogia tecnicista” de Saviani (1986), aponta que atualmente ocorre o neotecnicismo na educação, configurando-se em:

[...] uma “teoria da responsabilização”, meritocrática e gerencialista, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “standards”, ou expectativas de aprendizagens medidas em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições), ancorada nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, fortalecida pela econometria, ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea.

A responsabilização se sustenta envolvendo “[...] três elementos: testes para os estudantes, divulgação pública do desempenho da escola e recompensas e sanções” (KANE; STAIGER, 2002 *apud* FREITAS, 2012).

[...] A meritocracia é uma categoria, portanto, que perpassa a responsabilização.

Ela está na base da proposta política liberal: igualdade de oportunidades e não de resultados. Para ela, dadas as oportunidades, o que faz a diferença entre as pessoas é o esforço pessoal, o mérito de cada um. Nada é dito sobre a igualdade de condições no ponto de partida. No caso da escola, diferenças sociais são transmutadas em diferenças de desempenho e o que passa a ser discutido é se a escola teve equidade ou não, se conseguiu ou não corrigir as “distorções” de origem, e esta discussão tira de foco a questão da própria desigualdade social, base da construção da desigualdade de resultados. (FREITAS, 2012, p. 385).

Com parâmetro nos apontamentos de Freitas (2012), nota-se que as políticas educacionais atreladas à avaliação de sistema têm seguido, atualmente, uma linha liberal com fórmulas de mercado para o “sucesso”.

Para compreender melhor este processo de aproximação da *accountability* no campo educacional, foram analisadas as produções acadêmicas com recorrentes citações computadas pelo Google acadêmico, evidenciando o destaque dos estudos abaixo relacionados:

- 1.717 citações: LINN, R. L. Assessments and accountability. *Educational Researcher*, v. 29, n. 2, p. 4-16, mar. 2000;
- 910 citações: DARLING-HAMMOND, L. Standards, accountability and school reform. *Teachers college record*, v. 106, n. 6, p. 1047-1085, 2004;
- 231 citações: AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de educação*, n. 13, p. 13-29, 2009;

- 90 citações: AFONSO, A. J. Políticas avaliativas e accountability em educação: subsídios para um debate iberoamericano. *Sísifo/Revista de ciências da educação*, n. 9, maio/ago 2009;
- 137 citações: AFONSO, A. J. Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. *Educação e Sociedade*, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012.

Como nota-se, o artigo com mais citações averiguadas foi o de Linn (2000) apontando que avaliação e *accountability* tiveram papel importante no contexto de reformas educacionais, durante um período de cinquenta anos, nos Estados Unidos da América (EUA). O estudo realizado pelo autor afirma que os testes e as avaliações são os instrumentos preferidos dos responsáveis pela elaboração de políticas, considerando quatro razões para que eles tomem a avaliação como agente de reforma: 1) Testes e avaliações têm menos custos quando comparados às ações estruturais nos sistemas de ensino (tais como: mais tempo de instrução, turmas menores, atratividade da profissão docente, auxiliares para professores, mudanças programáticas); 2) Testes e avaliações, por serem exigidos externamente, facilitam uma regulação de todo o sistema de ensino, ao invés de fazer mudanças dentro de cada sala de aula; 3) As mudanças nos testes e avaliações podem ser rapidamente implementadas, podendo alterar-se dentro de um mesmo mandato de governo; 4) Os resultados são visíveis, sendo até mesmo desejável pelos responsáveis pela elaboração de políticas, ainda que sejam ruins no começo, para mostrar resultados de programas implementados.

Linn (2000) reconhece que há muitas formas e usos distintos dos testes e das avaliações nos sistemas de *accountability* destinados a melhorar a educação, destacando que o importante é a identificação dos recursos de avaliação e *accountability* que influenciam a confiabilidade nas informações, seus impactos nas práticas de ensino e na aprendizagem dos alunos. Seu estudo busca, então, verificar os fatores relativos, pensando na melhoria dos aspectos positivos de avaliação e *accountability* e a redução dos efeitos colaterais negativos que podem surgir.

Ao analisar as reformas educacionais baseadas na avaliação nos EUA, Linn (2000) aponta para diferentes movimentos que ensejam a compreensão do papel e a natureza dos testes nas ondas de reformas. Apresenta que, quando há fins de alto impacto (*high-stakes*) para o uso das avaliações nos sistemas de *accountability*, surge o problema de corrupção de indicadores que forjam a eficácia da intervenção educacional.

Linn (2000) aponta para a ideia de competências mínimas exigidas nos testes que não foram muito debatidas, embora tenham sido muito aceitas, a partir das décadas de 1970 e

1980 nos EUA, discute sobre as oportunidades de aprender e que haviam evidências das diferenças, principalmente, entre grupos étnicos e raciais. O autor questiona os sistemas de *accountability* que mantêm metas de melhorias crescentes por um longo período sem considerar que a implementação de programas de melhorias, geralmente, demonstra mais ganhos no início e não são lineares, sendo necessário, portanto, rever as metas adequadamente. Segundo o referido autor, os impactos reais e simbólicos dos sistemas de *accountability* aumentaram nos fins dos anos 1980 e início dos 1990, sendo característicos os usos dos resultados de testes padronizados, pois estudos apontavam como consequência a recorrência de relatórios inflados e enganosos sobre os avanços dos níveis dos estudantes. Além disso, o estreitamento de currículo e a ênfase exagerada nas habilidades básicas são apresentadas, também, como efeitos indesejáveis do *accountability* de alto impacto.

Sobre os conteúdos das avaliações standardizadas e as performances de alunos, Linn (2000) diz que é “[...] possível ter altos padrões sem que os padrões sejam comuns a todos os alunos. Altos padrões de desempenho para um determinado nível de ensino não significam necessariamente padrões comuns para todos os alunos.” (LINN, 2000, p. 10, tradução própria). Desta forma, poderiam respeitar os diferentes ritmos de aprendizagem dos estudantes.

Em suas conclusões, Linn (2000) afirma que gostaria de verificar exemplos de *accountability* para estudantes e escolas que levassem à melhoria da educação e da aprendizagem, mas lamenta esclarecendo que

[...] na maioria dos casos, os instrumentos e a tecnologia não atenderam às exigências que lhes foram impostas pela *accountability* de alto impacto. Os sistemas de avaliação que são monitores úteis perdem grande parte de sua confiabilidade e credibilidade para esse propósito quando altos impactos são anexados a eles. Os efeitos negativos não intencionais dos usos de *accountability* de alto impacto superam os efeitos positivos pretendidos. (LINN, 2000, p. 10, tradução própria).

Ainda, o referido autor discorda que as escolas, os sistemas e os estados são comparáveis, reafirmando os estudos de Coffman (1993 *apud* LINN, 2000), considerando injusta a comparação devido às questões extraescolares que são indissociáveis ao contexto intraescolar. Sabendo-se que as avaliações irão continuar a ser associadas a *accountability* de altos impactos, Linn (2000) apresenta sete sugestões como formas de aumentar a validade, a credibilidade e o impacto positivo dos sistemas de avaliação e *accountability* e, ao mesmo tempo, minimizar seus efeitos negativos:

1. Fornecer salvaguardas contra a exclusão seletiva de estudantes para as avaliações. [...] Uma maneira de fazer isso é incluir todos os alunos nos cálculos de *accountability*.
2. Argumentar que a *accountability* de alto impacto requer novas avaliações de alta qualidade a cada ano, equiparadas às de anos anteriores. Manter a opção barata provavelmente levará a resultados distorcidos (por exemplo, ganhos inflacionados e não generalizáveis) e distorções na educação (por exemplo, o ensino restrito ao teste).
3. Não colocar todo o peso em um único teste. Em vez disso, procurar vários indicadores. A escolha de questões de construção e o uso de múltiplos indicadores aumenta a validade das inferências com base nos ganhos observados no desempenho.
4. Colocar mais ênfase nas comparações de desempenho de ano para ano do que de escola para escola. Isso permite diferenças nos pontos iniciais, mantendo uma expectativa de melhoria para todos.
5. Considerar o valor adicionado e o *status* do sistema. O valor agregado oferece às escolas que começam longe da marca uma chance razoável de mostrar melhorias, enquanto o *status* protege contra a "baixa expectativa de institucionalização" para esses mesmos estudantes e escolas.
6. Reconhecer, avaliar e relatar o grau de incerteza nos resultados evidenciados.
7. Colocar em prática um sistema para avaliar os efeitos positivos pretendidos e os efeitos negativos não intencionais mais prováveis do sistema. (LINN, 2000, p. 15, tradução própria).

Portanto, o autor apresenta a compreensão de que é muito importante diagnosticar o desempenho dos estudantes a partir de testes e de avaliações, mas, quando relacionados a sistemas de *accountability*, não se pode desdobrar uma única vertente com implicações diretas aos trabalhadores da educação e aos processos educativos. Requer o olhar mais amplo de diversos indicadores e, ainda, aponta para os prejuízos causados pelas comparações entre unidades e sistemas distintos.

Darling-Hammond (2004) também retrata a temática de *accountability* tendo com parâmetro a reforma educativa nos EUA que teve como foco os padrões de aprendizagem dos alunos; isso sob discursos que defendiam que estes padrões precisam atender às demandas econômicas. A autora apresenta em seu texto o equívoco de se considerar os testes como sinônimo de *accountability*, retratando que os testes são fontes de informações para esse processo, mas não representam o todo da educação. Também considera que o acesso à educação de estudantes de baixo desempenho é minado ao invés de aprimorado, quando padrões são associados a recompensas e sanções, questionando se a reforma levará à melhoria das escolas e das oportunidades educacionais em espaços e locais onde estas ainda não existiam.

Segundo a autora, a criação de padrões de aprendizagem dos alunos tem repercutido nos desenhos de novos currículos, sistemas de ensino, programas de *accountability* e

exigências para a aprovação ou certificação, fazendo parte da reforma educativa (DARLING-HAMMOND, 2004).

Para Darling-Hammond (2004), as diferentes perspectivas acerca das mudanças no sistema educacional a partir de padrões colocam como problema principal a falta de esforços e concentração por parte dos educadores e dos alunos. Destarte, relata que a avaliação com altas consequências é destinada: para alunos remetendo à promoção, reprovação, agrupamentos; para professores e diretores de escolas para recompensa por méritos ou dispensa; para as escolas quando a partir da pontuação recebem mais recursos, sofrem intervenção ou, ainda, são ameaçadas de serem fechadas. Segundo a autora, algumas medidas de resultados consideram a diferença entre as escolas e outras usam a mesma medida para todas.

Darling-Hammond (2004, p. 1050, tradução própria) apresenta cinco tipos de *accountability* que interatuam na educação dos Estados Unidos:

- 1) *Accountability* política: como o caso de legisladores e membros dos conselhos escolares terem que passar por processos de eleições e responder por suas decisões;
- 2) *Accountability* legal: para exigir que as escolas funcionem em conformidade com a legislação e os cidadãos, façam reclamações na justiça sobre a violação de leis por parte das escolas públicas;
- 3) *Accountability* burocrática: quando os governos federais, estaduais e distritais promulgam normas e regulamentos destinados a garantir que a escolaridade ocorra de acordo com os procedimentos estabelecidos;
- 4) *Accountability* profissional: esperando que os professores e outros funcionários adquiram conhecimento especializado, cumpram os padrões de ingresso e os padrões profissionais de prática em seu trabalho;
- 5) *Accountability* de mercado: quando os pais e os alunos podem escolher os cursos ou as escolas que acreditam ser mais apropriados.

Darling-Hammond (2004) apresenta que a maioria dos estados e cidades americanos usam provas para avaliar estudantes comparando os resultados de um ano a outro, ao invés de acompanhar o desempenho dos estudantes durante sua trajetória escolar. Aponta que o foco nos resultados para comparação e sanção gera consequências negativas imprevistas, como reprovar alunos para apresentar resultado melhor na etapa, excluir o aluno com baixo desempenho, colocando-o em característica de educação especial para não entrar na consideração da nota da escola ou não deixando que se matriculem na escola e, ainda,

incentivar que esses alunos mudem de escola ou a abandonem para não baixar o desempenho geral.

Em contrapartida ao foco em reprovação, Darling-Hammond (2004) apresenta algumas estratégias que podem auxiliar na melhoria da aprendizagem dos alunos com mais dificuldades: a formação e desenvolvimento profissional de docentes; um redesenho de escolas para que sejam mais pequenas, com turmas menores e tenham mais tempo escolar; empregar avaliações que se apoiem em um currículo mais coerente e melhor informem o ensino; oferecer suporte e serviços complementares aos estudantes que mais necessitem. A autora aponta também que há necessidade de estímulos e não castigo às escolas, aos profissionais e aos alunos para melhorar, com mudanças que abarquem a educação de forma global (DARLING-HAMMOND, 2004).

Nessa perspectiva, Darling-Hammond (2004) traz o exemplo de Connecticut que passou a investir mais na educação, aumentou os salários docentes para atrair pessoal mais qualificado, exigiu cada vez mais formação adequada dos professores (até mesmo em nível de mestrado), ofereceu apoio de primeiro ano de prática com implementação de tutores e os incluiu no processo de desenvolvimento da avaliação. Os departamentos de educação devolveram os dados para as escolas de forma sistematizada, com taxas de aluno-professor mais baixas, implementando ações voltadas para o ensino e a aprendizagem de leitura, escrita e oralidade com estratégias de ensino e apoio a estudantes com mais dificuldades, com objetivo de aumentar os padrões e os resultados nas avaliações.

A referida autora também relata que os estados que estruturaram melhor o sistema de ensino, com aproximação professor-aluno por redução de turmas e maior tempo na escola, obtiveram melhorias na aprendizagem, apontando o acesso diferenciado de recursos e condições de aprendizagem (materiais de alta qualidade, instalações adequadas, professores qualificados) como um problema latente por se ter escolas com menos recursos.

Darling-Hammond (2004) defende que a estrutura para garantia de aprendizagens também requer que os testes tenham papel mais limitado e apropriado para os sistemas de *accountability*. Para ela, a validade dos dados da avaliação é essencial: “[...] Os dados da avaliação são úteis para criar sistemas mais responsáveis, na medida em que fornecem informações relevantes, válidas, oportunas e úteis sobre como os alunos estão indo e como as escolas os servem.” (DARLING-HAMMOND, 2004, p. 1080, tradução própria). Indica ainda que devem também verificar se e para quem ela fornece maior garantia de ensino e aprendizagem de alta qualidade: “[...] Devemos perguntar quem é ajudado e quem é

prejudicado pelas políticas oferecidas sob o nome de *accountability*.” (DARLING-HAMMOND, 2004, p. 1081, tradução própria).

Ao finalizar, Darling-Hammond (2004) apresenta a defesa de que deve ser formulado um modelo de *accountability* que garanta maiores suportes para o aprendizado de alunos, professores e escolas.

Entende-se, conforme os apontamentos da autora, que a estrutura proposta pelos governos estaduais dos EUA está focada no professor e no aluno, para desempenhos em testes com altos padrões de aprendizagem. Por isso, questiona-se que essa perspectiva promova a educação de qualidade com acesso ao conhecimento mais amplo do que foco em habilidades de leitura, escrita e raciocínio lógico matemático e que consiga abarcar problemas associados aos processos de aprendizagem, tendo em vista que os problemas educacionais estão além dos sistemas de ensino.

Destes dois estudos mais citados sobre a temática, pode-se notar que se referem a políticas focalizadas em uma perspectiva interna dos sistemas de ensino, geralmente voltadas para os professores e os alunos. Portanto, dificultam o enfrentamento dos problemas sociais e demandam políticas sociais interligadas para melhorias efetivas e oportunidades dos sujeitos. Compreende-se, das exposições dos autores, que as experiências nos EUA de *accountability* educativo são modelos baseados na ideia de aprendizagem padronizada e cobranças para mostrar desempenhos dentro de uma perspectiva formativa que pode limitar a compreensão crítica do mundo, como também destacou Ravitch (2011).

Um pesquisador lusófono que tem se destacado sobre essa temática no âmbito educacional pela variedade e aprofundamento de estudos é o Prof. Dr. Almerindo Janela Afonso. As discussões fundamentadas pela análise sociológica da avaliação são apresentadas mais densamente em seu livro *Avaliação educacional: regulação e emancipação* (AFONSO, 2005). As publicações em artigos, aqui destacadas pelo seu escopo teórico e de difusão, vêm reconhecendo a polissemia e a densidade do conceito *accountability*, e o apresentam associado a três dimensões essenciais e articuladas: avaliação, prestação de contas e responsabilização (AFONSO, 2009a, 2009b, 2012).

Sob o entendimento de não possibilidade da mensuração e da comparação de todos os fatores educacionais, Afonso (2009a) defende sua perspectiva para democratização de sistemas de *accountability* criticando a descomplexificação, a despolitização e a tecnicização de suas formas tendencialmente dominantes. Para o autor, o problema para tornar o processo de *accountability* uma forma de garantir o direito à informação e à participação dos sujeitos,

no que se refere aos interesses públicos, é a sua recorrente atribuição a uma função meramente punitiva, sem diálogo e contextualização, ou seja, pela falta de intencionalidade efetivamente democrática no processo. Considerando a responsabilização e a prestação de contas, aponta que “[...] a construção de consensos, a comunicação e o diálogo são dimensões fundamentais de ‘uma prática discursiva de accountability’, [porém] o potencial positivo desta forma inteligível e reflexiva de accountability tem sido negligenciado em muitas das teorizações contemporâneas” (AFONSO, 2009a, p. 15).

Afonso (2009a) alerta sobre a não neutralidade do termo e a variação de fundamentos político-ideológicos que tem defendido mecanismos de *accountability* e políticas de avaliação a fim de apontar um sentido de indiferença a esses fundamentos. Afonso (2009a, p. 17) destaca que:

[...] face às tendências hegemônicas decorrentes de uma agenda global mais ampla, onde é central o papel das organizações internacionais e supranacionais (OCDE, UE; BM, OMC...), o facto é que, nas últimas décadas, pelo menos nos países capitalistas ocidentais, as políticas de avaliação, de prestação de contas e de responsabilização (*accountability*) foram ganhando uma certa imunidade às concepções político-ideológicas dos governos, disseminando e homogeneizando muitos dos seus efeitos, como se essas mesmas políticas ganhassem o seu verdadeiro sentido situando-se acima das realidades culturais, políticas, econômicas e educacionais nacionais. Esta tendência, entre outras consequências, tem aumentado a eficácia legitimadora destas políticas, tornando mais difícil desocultar os interesses, demandas e funções que lhe subjazem.

Alguns fatos sociais são apresentados por Afonso (2009a) como precedentes da consensualidade em torno de *accountability* educativo. Entre outros, o autor aponta o crescente discurso de crise da escola relacionado ao método pedagógico e à autonomia dos professores que foi agravada com os estudos comparativos internacionais sobre resultados escolares, fazendo surgir a pressão por avaliação e *accountability*. Também destaca a emergência neoliberal e neoconservadora que fez gerar o mercado e quase-mercado educacional, sob o discurso de livre escolha das famílias que requeria a mensuração e divulgação de resultados; o Estado mais forte como regulador; e a visão científica e técnica validada para os instrumentos de *accountability*, como os testes standardizados que se espalharam nacional e internacionalmente.

Questionando o crescente uso de testes standardizados como principais instrumentos de *accountability* educativo, Afonso (2009a, p. 18) ressalta que

[...] nenhum sistema de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) bem fundamentado em termos políticos, culturais, éticos, técnico-científicos e educacionais, pode esgotar-se na mera recolha e publicitação de informações baseadas em testes, mesmo que estandardizados. Esta situação é ainda mais questionável quando os resultados académicos dos alunos acabam por ser também um critério fundamental para a avaliação das escolas e para a avaliação dos próprios professores.

Sendo assim, o autor critica os testes de alto impacto (*high-stakes*) que têm sido instrumentos de *accountability*, referenciando a lei conhecida como *No Child Left Behind* (NCLB) dos EUA como exemplo de insucesso dessa política para melhorias educacionais. Esta política considera os testes estandardizados como único ou principal fator para avaliação de sistemas e unidades e para a tomada de decisões, o que se demonstra temerário.

Apontando como marco histórico principal as políticas dos governos neoliberais e neoconservadores dos EUA e Inglaterra nos anos 1980, Afonso (2009) afirma que, a partir de então, se passou a destacar a estratégia de indução de medidas de privatização e/ou lógicas de quase-mercado em educação que usavam modelos de *accountability* compatíveis com uso de avaliação, que chamou de "[...] avaliação estandardizada criterial com publicitação de resultados, isto é, a avaliação que visa o controlo de objectivos previamente definidos (enquanto produtos ou resultados educacionais)" (AFONSO, 2009a, p. 19). Deste modo, pouco a pouco, estas avaliações influenciaram as mudanças nas políticas avaliativas de outros países, refletindo no processo de globalização da agenda da educação já apontado anteriormente com base em Dale (2004). Para Afonso (2009a), a novidade do NCLB era ter colocado em evidência o intervencionismo federal no sistema educacional descentralizado dos EUA.

Destacando a perspectiva privatizante/mercadológica na gestão do sistema educacional público, como já apontado também com Ball e Youdell (2008) sobre os processos endógenos de privatização, ocorre a

[...] utilização das avaliações externas, baseadas em testes estandardizados, como estratégia de indução de medidas de privatização e/ou lógicas de quase-mercado em educação, mas também de aumento do controlo central do Estado – e, em decorrência disso, de indução de formas ou modelos de *accountability* em educação compatíveis com esses instrumentos de avaliação. (AFONSO, 2009a, p. 19).

Esse processo elucida que o Estado-avaliador (gerencial) passa a ter mais indução de mecanismos do mercado na gestão pública. Afonso (2009a) traz o exemplo do caso de

Portugal, apontando que a política avaliativa é diferente dos testes de alto impacto dos EUA devido ao fato de que as avaliações internas realizadas pelos professores têm peso maior e decisivo na progressão e certificação dos estudantes. Porém, a partir de 2001, passou a divulgar os resultados dos exames externos standardizados para organização de *rankings*, o que tem gerado debates divergentes na sociedade portuguesa e impactado nas escolas que buscam medidas pedagógicas e formas organizativas para mostrar os seus resultados, preocupadas com a posição no *ranking*, o que implica a ação cotidiana dos professores, mesmo estes considerando a necessidade de uma avaliação multidimensional.

Afonso (2009a) entende que os *rankings* induzem efeitos de mercado em relação à comparação entre escolas públicas e privadas e efeitos de quase-mercado quando a comparação ocorre entre escolas públicas. Embora o caso português aponte para uma questão mais retórica, por haver prestígio às escolas públicas e escassa oferta de ensino privado, o autor coloca que não escapam da ideologia de mercado com orientações privatizantes dentro da esfera estatal, como a concorrência e competição entre instituições públicas.

O autor ainda entende que o modelo português com os testes standardizados com divulgação pública de resultados e ordenação de escolas nos *rankings* não configura um sistema de *accountability* pela falta de estrutura articulada entre as três dimensões apresentadas no início de seu texto (prestação de contas, avaliação e responsabilização). Ele também afirma que seria desejável, quando e se fosse estruturado, que ocorresse de forma leve, criativa, dinâmica e aberta, mas também avançada em termos culturais, democráticos e epistemológicos (AFONSO, 2009a).

Afonso (2009a) menciona que a retórica comum em defesa de *accountability* considera questões de transparência, direito à informação e responsabilização, no entanto, apesar da importância para se efetivar uma sociedade democrática, é necessário que os cidadãos estejam informados. "Mas não é com a utilização de exames nacionais ou outras formas similares de avaliação externa standardizada, transformadas em instrumentos de controlo social, redutores e fortemente centralizados no Estado, que se promove a avaliação, prestação de contas e responsabilização adequadas à pluralidade de objectivos, missões, estruturas e actores que constituem o sistema educativo." (AFONSO, 2009a, p. 23).

A produção de indicadores com incidência dos resultados de desempenho dos estudantes em testes standardizados tem sido "pretexto para justificar decisões políticas e influenciar as agendas para a educação", segundo Afonso (2009a, p. 24). Esses indicadores são enfatizados por agências internacionais, como a OCDE, que promove o relatório

Education at a Glance e o PISA, que são formas de avaliação e comparação de conhecimentos e competências dos estudantes tomados, muitas vezes, acriticamente, por não considerar as especificidades de cada país, como se houvesse modelos replicáveis e adequados a todos igualmente. Afonso (2009a) finaliza este texto apontando que ações políticas somente sobre informações mensuráveis levam ao "governo por números" e deixam de referendar os fins e os propósitos da educação democraticamente desejáveis.

Em seu texto, de mesmo ano de publicação, Afonso (2009b) reporta novamente a questão de compreensão de sistemas de *accountability* apoiando-se em Schedler (1999) para apresentar os termos: prestação de contas (*answerability*) que inclui as dimensões informativas e dialógicas; e a responsabilização (*enforcement*) que pode conter caráter positivo ao assumir responsabilidade com autonomia e recompensas, acrescentando a avaliação como processo de obtenção de informações e o tratamento das mesmas, produzindo juízo de valor sobre uma realidade ou situação, ocorrendo antes, entre ou de forma autônoma aos processos de prestação de contas e responsabilização.

Afonso (2009b) analisa as políticas educacionais de Portugal considerando que neste país ocorrem formas parcelares de *accountability* que entende por “[...] acções ou procedimentos que dizem respeito apenas a algumas dimensões da *prestação de contas* ou da *responsabilização* (‘actos de *accountabilty*’ na linguagem de Schedler), não constituindo, por isso, um modelo ou uma estrutura integrada.” (AFONSO, 2009b, p. 60). Assim, define modelo de *accountability* como “[...] uma estrutura mais complexa, preferencialmente adaptável, aberta e dinâmica, em que diferentes dimensões ou formas parcelares de *accountability* apresentam relações e intersecções congruentes, fazendo sentido como um todo.”. E define, ainda, sistema de *accountability* como:

[...] conjunto articulado de modelos e de formas parcelares de *accountability* que, apresentando especificidades e podendo manter diferentes graus de autonomia relativa, constituem uma estrutura congruente no quadro de políticas (públicas ou de interesse público) fundadas em valores e princípios do bem-comum, democraticidade, participação, dever de informar e direito a ser informado, argumentação e contraditório, transparência, responsabilização, cidadania activa, *empowerment*, entre outros. (AFONSO, 2009b, p. 60).

O autor considera como exemplos dessas formas parcelares de *accountability* em Portugal: “i) a avaliação do desempenho docente; ii) os resultados de exames e testes standardizados (nacionais e internacionais) e os *rankings* escolares; iii) o regime de

autonomia e gestão das escolas; e iv) o programa de avaliação externa das escolas.” (AFONSO, 2009b, p. 60). E aponta evidências de uma estrutura de prestação de contas que até mesmo os documentos oficiais destacavam como parte do objetivo dessas políticas, mas que ainda fica vaga a questão da responsabilização. Não se trata de responsabilizar os indivíduos ou unidades escolares pelos resultados das avaliações internas e externas, mas sim não sinalizar quem e como responsabilizar para se obter melhorias, por isso, afirma serem formas parcelares de *accountability*.

Ao tratar de *accountability* na América Latina, Afonso (2009b) apresenta o estudo do PREAL (2003) que enfatizava a consolidação de sistemas nacionais de avaliação estandardizada e avaliação docente como primeiro passo para analisar as responsabilidades com sistema educacional, verificando quando cumprem ou não os objetivos traçados previamente, e identificando quais professores e escolas servem de bons exemplos. Destaca que, na região, vários estudos apontam para falta de consequências e responsabilização, além de destacarem que os países não definem adequadamente os padrões (estândares). Porém, Afonso (2009b) considera que, muitas vezes, o fazem de maneira acrítica, sem problematizações sobre as consequências. Ainda indica que as políticas que evidenciou na região também não se configuram como modelos ou sistemas de *accountability*. Sendo assim, conclui que o debate iberoamericano precisa favorecer a sistematização de *accountability* em educação, ressaltando princípios formativos com participação crítica dos cidadãos, ampliação dos instrumentos e modelos para proceder democraticamente.

Em outro texto, Afonso (2012) apresenta a proposta alternativa de conceituar *accountability* para fugir de modelos cooptados pela lógica de mercado com a visão do cidadão-cliente para averiguar a qualidade da educação pública.

Afonso (2012) reforça a crítica apresentada nos textos anteriores sobre as formas neoconservadoras e neoliberais de *accountability* e apresenta a proposta de conceituação alternativa a fim de sustentar uma configuração mais democrática, mais justa e mais dialógica de *accountability*. O autor considera que o que está em jogo é a visão de qualidade da educação pública; ao invés de ser negociada, como defende Freitas (2005), é imposta como algo tecnicamente definido e exigindo resultados mensuráveis.

A proposta de Afonso (2012) destaca que a *accountability* democraticamente avançada ocorrerá a partir da inclusão, do diálogo crítico e da deliberação, com mediação da participação para que os diferentes interesses, ideias e opiniões ocorram de maneira argumentativa, baseada em consciência e evidência, com respeito e reciprocidade. Os

participantes e os avaliadores não tomam posturas hierárquicas, mas democraticamente discutem e assumem as formulações para a melhoria.

Além desses estudos destacados no levantamento bibliográfico pelos indicadores de citações, também se verificou a importância do documento intitulado *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, organizado por Corvalán e McMeekin (2006) por meio do Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) do Programa de Promoção de Reformas Educacionais na América Latina e Caribe (PREAL), para compreensão das dinâmicas de *accountability* na educação da região em que os casos estudados fazem parte.

Considerando este documento do PREAL (CORVALÁN; MCMEEKIN, 2006), que apresenta um conjunto de textos para tratar de *accountability* educacional na América Latina, se pode analisar uma perspectiva distinta dos autores anteriores mencionados. Logo na introdução, os diretores do PREAL defendem a *accountability* educacional entendendo que:

[...] el concepto remite a los resultados del aprendizaje escolar y a la responsabilidad que le cabe a las escuelas – y dentro de ellas a la comunidad escolar – por los resultados que obtienen sus alumnos. Entre las acciones orientadas a lograr estos propósitos resulta prioritario evaluar periódicamente los resultados del aprendizaje y el cumplimiento de metas curriculares; alinear estas evaluaciones con estándares de contenido, desempeño y oportunidades de aprendizaje, dentro y fuera del aparato escolar; premiar o castigar el buen desempeño de los actores del sistema y, tan importante como esto, cuidar que estos ejercicios de medición y regulación no acaben distorsionando el contenido y orientación de la práctica educativa y permitan – paralelamente – fortalecer las capacidades de gestión en los establecimientos rezagados y prestar, a los maestros, el respaldo técnico necesario para realizar sus proyectos educativos con resultados de excelencia. (GAJARDO; PURYEAR, 2006, p. 8).

Mesmo considerando seus limites em resolver os problemas da educação pública,

[...] es posible que se vuelva a concluir que – por sí solos – estos sistemas no resuelven los endémicos problemas de la educación pública, pero sí pueden contribuir a mejorar el funcionamiento de las escuelas y los sistemas escolares ya que, sobre la base de los antecedentes que estos sistemas proporcionen, los usuarios podrán demandar que se eleve la calidad de la enseñanza, las escuelas podrán mejorar el rendimiento escolar y docente y las autoridades centrar su acción precisamente allí donde los rendimientos sean más bajos y afecten la equidad del sistema en su conjunto. (GAJARDO; PURYEAR, 2006, p. 9).

Essa perspectiva aponta a responsabilização da escola que, por ela mesma, busca melhorias junto aos seus professores e à comunidade; educação como ato isolado de contextos sociais e culturais; desempenho como sinônimo de boa educação; professores como estrategistas que devem melhorar os padrões; e ainda, associada à perspectiva liberal de educação para saber ler, escrever e contar oferecida à população mais pobre.

Em geral, os textos contidos no PREAL elucidam uma perspectiva de investimento e produção do sistema educacional na América Latina que precisa melhorar. Por isso, a perspectiva apresentada está voltada para uma sistematização de *accountability* como forma de controle de qualidade com enfoque na organização do sistema de ensino para fazer com que, principalmente, os profissionais da educação assumam responsabilidades e atuem para atingir os padrões colocados para alcance de melhorias, o que destoa de processos de avaliação, de prestação de contas e de responsabilização mais democráticos.

Neste documento, destaca-se o texto de Córvalan (2006), sociólogo e investigador do *Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación* (CIDE), que elucida o processo de conceitualização de *accountability*. Apesar de ter sido um termo recorrente nas reformas educativas na América Latina, ainda não apresentava uma temática muito desenvolvida e um termo mais preciso para a tradução em espanhol. Assim aponta:

[...] la primera traducción que se suele hacer del término se refiere a rendición de cuentas, principalmente en el campo público, lo que parece insuficiente por cuanto capta solo una parcialidad del sentido de la *accountability*. En segundo lugar, la *accountability* se suele traducir como responsabilización, palabra que en una definición estricta no existe en el idioma español pero que recoge otro de los sentidos importantes del término original. Así y limitando estas páginas a la presentación de la *accountability* educacional en torno a estas dos expresiones –“rendición de cuentas” y “responsabilización”– podemos tener un acercamiento a la temática en cuestión, entendiendo que la *accountability* alude a ambos sentidos: en parte es una rendición a los interesados o involucrados por los resultados del proceso educativo, lo que a su vez se espera tenga como consecuencia un aumento de los niveles de responsabilización de cada actor sobre tal proceso. (CÓRVALAN, 2006, p. 11).

O referido autor apresenta que os termos “prestação de contas” e “responsabilização” são inseparáveis, uma vez que, quando se têm objetivos, é necessário verificar se estão sendo atingidos e quem são os responsáveis para atingi-los. O autor elucida ainda que as reformas educativas na América Latina têm “[...] el objetivo del proceso educacional es el aprendizaje a niveles importantes y significativos de contenidos, en reemplazo de un objetivo centrado solo

en el acceso a la educación.” (CÓRVALAN, 2006, p. 12). Destarte, entende que o processo de *accountability* tem avançado nesta região.

Córvalan (2006, p. 12) propõe que os processos de *accountability* possuam ao menos quatro elementos, a saber: “información, estándares, autoridad y consecuencias”; e ainda aponta que há diferentes incorporações destes aspectos nos países latinoamericanos, no que tange à informação, aos estándares e à autoridade estarem avançando, no entanto, as consequências, para o autor, não têm sido suficientemente debatidas e pouco avançaram.

Em resposta aos fundamentos de processos de *accountability* na América Latina, Córvalan (2006) os relaciona à: a) descentralização e autonomia escolar para tomada de decisões e, por isso, necessitam obter informações sobre o sistema educativo; b) crescentes olhares para os indicadores educacionais em torno dos resultados das provas de rendimentos dos estudantes como informação do nível de aprendizagem nas escolas ou do sistema educativo; c) necessidade de compreender a situação das escolas conforme seu rendimento comparando com as demais, os usos que fazem dos recursos que possuem e, também, suas carências, para que sejam supridas pelos setores público e privado; d) possibilidade de perspectiva dos governos centrais de cada país sobre os níveis da educação, para orientar os processos de melhoramento e equidade educacional, também prestando contas públicas.

[...] De esta manera la *accountability* educacional es un conjunto de elementos necesarios y ventajosos no solo en los procesos de descentralización educacional, sino también para las instituciones centralizadas y responsables por los resultados finales del sistema.

E, ainda, justifica sua defesa ao processo de *accountability* em educação apontando que todos têm direito de exigir a prestação de contas e responsabilidades diante do interesse e relevância pública à educação, que conta com financiamento público para que se faça uso correto dos recursos e se tenha avanços nos objetivos educacionais nos países. O autor entende que “[...] no es solo responsabilidad del gobierno central sino del conjunto de la sociedad” (CÓRVALAN, 2006, p. 16), ou seja, todos os atores são responsáveis pela geração de resultados.

Córvalan (2006) indica que, nos anos de 1980, estava clara a responsabilidade do Estado, mas a sociedade civil não assumiu a sua responsabilidade. As famílias também deveriam ser responsabilizadas e as reformas, a partir dos anos 1990, trouxeram a perspectiva de responsabilidade parcial das famílias nos resultados, defendendo a escolha escolar e os processos de quase-mercado educativos.

Por sua vez, o texto de McMeeklin (2006), economista de Harvard, investigador associado ao *Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación* (CIDE) e aposentado do Banco Mundial, também analisa o termo *accountability* e suas traduções para o espanhol como “responsabilidad por resultados”, “fijación de responsabilidad” ou “rendición de cuentas” (MCMEEKLIN, 2006, p. 19), atribuindo que seu uso no serviço público serve como uma forma de exigência de eficiências.

El término proviene de la esfera financiera y describe la “responsabilidad” que le cabe a las personas a quienes se confía dinero. Esto significa informar respecto de todo desembolso de fondos, entregar una “cuenta” de cómo se utilizaron dichos fondos y qué se logró con ellos. En la actualidad se usa comúnmente en relación con las actividades del sector público en general, en el sentido que los funcionarios políticos y empleados públicos que controlan los recursos públicos deben responsabilizarse por los resultados de los programas u organismos bajo su control. A diferencia de las empresas del sector privado, los organismos del sector público no están sujetos a las fuerzas del mercado ni a la disciplina de la competencia para obligarlos a ser eficientes. (MCMEEKLIN, 2006, p. 19-20).

O autor acima citado apresenta que, no caso educativo, tem sido utilizado como forma de responsabilizar escolas, pelos resultados de aprendizagem dos alunos, que para McMeeklin (2006) é o resultado mais importante, ainda que ocorra um processo para responsabilizar outros níveis de responsáveis (gestores nacionais, estaduais, municipais).

McMeeklin (2006) destaca termos relacionados com *accountability* em educação: avaliação, estándares, inspeção, acreditação, certificação de escolas e de professores, *accountability* interna e externa, eleição de escolas, sistemas de recompensas, enfoques embasados em informação. O autor, ainda, defende como princípios do processo de *accountability*: o objetivo de melhoria da qualidade; que todas as crianças têm capacidade de aprender e direito a receber educação de qualidade; que deve reforçar a motivação intrínseca dos educadores a alcançar um bom desempenho e aplicar pressão para que não se acomodem; que provas não são as únicas fontes de informações, mas que são importantes.

Entende-se que as perspectivas defendidas pelo PREAL, a partir de seus documentos (DI GROPELLO, 2004; CORVALÁN; MCMEEKIN, 2006), têm uma base economicista de verificar os resultados produzidos pelo sistema educacional, promovendo a necessidade de estruturar e utilizar o sistema de *accountability* para destacar a eficiência, com parâmetros que não consideram a complexidade envolvendo a garantia do direito social à educação dentro dos contextos social, econômico e cultural.

Outro estudo bastante relevante para a compreensão dessa temática foi realizado por Maroy e Voisin (2013) que apresentam as políticas de *accountability* com diferentes instrumentos e formas, de base institucional democrática ou empresarial.

Maroy e Voisin (2013) destacam as políticas de regulação por resultados com quatro dimensões comuns:

1 - “Escola como sistema de produção” em termos de economia e da teoria das organizações e não mais em termos de sociologia em que insere os indivíduos ao contexto em que se encontram, o que remete a uma visão individualizada do que cada indivíduo é capaz de fazer, suas competências, suas aquisições próprias independente de contextos.

[...] Hoje, a política escolar tende, ao menos em parte, a ser pensada como uma meta de melhoria dos resultados, como uma busca para melhorar desempenhos do sistema em termos de eficácia, de equidade ou de eficiência. Trata-se de melhorar a qualidade, a organização, a coordenação, as “competências” dos agentes, todos eles termos que podem ser utilizados em qualquer tipo de organização de produção, o que está conduzindo, de forma crescente, já há mais de 30 anos, a múltiplas pesquisas inspiradas nas matrizes cognitivas da economia ou da teoria das organizações. [...] (MAROY; VOISIN, 2013, p. 884).

2 - Objetivos operacionais com regulação através de padrões definidos quantitativamente:

[...] A definição dos padrões torna-se, então, um verdadeiro desafio político, ainda que estejam ocultos pela densidade técnica dos instrumentos ou das disciplinas (estatística, edumetria, econometria) que são mobilizadas para forjá-los, o que, aliás, interroga a possibilidade de um debate crítico e propriamente político sobre as políticas escolares que finalmente não estejam somente ao alcance dos *experts*. (MAROY; VOISIN, 2013, p. 884).

3 - Centralidade dos diversos instrumentos de avaliação dos resultados e do desempenho dos alunos (*testing*) que podem apresentar diversas nuances também.

[...] muitos dos elementos técnicos e institucionais, quando são implantados, põem em ação orientações e concepções muito diferentes de avaliação e prestação de contas (LEITHWOOD; EARL, 2000; MONS, 2009; BUISSON-FENET; PONS, 2010). O mesmo acontece com a periodicidade dessas avaliações externas ao percurso escolar, matérias às quais elas se referem, sua função explícita (diagnóstica, formativa, certificativa, avaliação do “desempenho escolar”), modo de interpretação e de comparação dos resultados, modalidades de sua publicação e, sobretudo, monitoramento dos resultados pelas organizações locais. (MAROY; VOISIN, 2013, p. 885).

4 - Ferramentas de ação pública que organizam as consequências das avaliações dos desempenhos e da prestação de contas.

[..] O que foi implantado para induzir, estimular ou até mesmo obrigar a mudanças nas escolas ou entidades escolares locais? Essas ferramentas podem realmente ser diferentes e contribuir para construir uma forma de *accountability* “dura” versus “suave” ou “reflexiva”, que envolve concepções do ator docente e do ato de ensinar que podem ser extremamente opostas (DUPRIEZ; MONS, 2011). Além das ferramentas que organizam o grau de pressão exercido sobre os atores locais dos sistemas escolares, seria também necessário organizar um inventário dos recursos e das ferramentas que são implantados no local para reforçar o “poder de ação” desses atores, como, por exemplo, as medidas de formação contínua, de desenvolvimento profissional, os recursos mobilizados em apoio às equipes. (MAROY; VOISIN, 2013, p. 885).

Os autores acima citados destacam as diferenças entre as experiências nacionais de controle de resultados, apontando que Estados Unidos, Inglaterra e País de Gales utilizam o sistema de *accountability* com grandes desafios, identificando e mensurando resultados e utilizando mecanismo de controle para comparar metas e resultados de cada instituição; e países da Europa Continental utilizam *accountability reflexiva* (MONS; DUPRIEZ, 2010 *apud* MAROY; VOISIN, 2013, p. 886), que “[...] baseiam-se na suposição de engajamento e de reflexividade dos atores e num modelo de obrigação de resultados que façam preferencialmente apelo à autoavaliação e não à sanção externa.”.

Para analisar a tipologia de políticas de *accountability*, as autoras consideram que “[...] o ‘modelo’ de *accountability* volta-se, então, aos tipos de atores que têm legitimidade e poder para ‘pedir que se preste contas’ ou aos que têm a obrigação de prestar contas.” (MAROY; VOISIN, 2013, p. 887).

Maroy e Voisin (2013) colocam que a perspectiva de Carnoy e Loeb (2002) no contexto dos Estados Unidos apresenta a concepção de novo *accountability* para o modelo baseado na mudança de escala de prestação de contas. Neste, o Estado é colocado como ator legítimo para pedir prestação de contas, além de focar nos resultados e não mais nos recursos e processos, considerando os desempenhos dos alunos para avaliar estabelecimentos e o sistema educacional.

Segundo os autores, há também análises de sanções e incentivos que fazem com que os atores foquem o desenvolvimento de habilidades para melhorar resultados, assim são consideradas *accountability* duras (*high stakes*) ou fracas (*low stakes*) conforme os impactos das consequências para os atores dos sistemas educacionais. Outras perspectivas apontadas

pelos autores estão relacionadas à condição dos atores em relação aos com quem têm que prestar contas; para as autoras, são apresentados modelos de *accountability* desconsiderando as variáveis de instrumentos, mecanismos e lógicas em que estão implicadas.

Maroy e Voisin (2013) apresentam formas de *accountability*, a saber: gerencial (*managerial accountability*), profissional (*professional accountability*) e baseada na comunidade local (*community based accountability*).

Segundo os autores, a *accountability* gerencial é compreendida como uma perspectiva de racionalização da organização escolar:

[...] Tal ótica baseia-se na crença de que as estruturas da escola não são um problema, mas que uma gestão mais racional (planificada, orientada por dados, que segue o plano das ferramentas de desenvolvimento profissional e é acompanhada pelo pedagógico) pode se traduzir por uma melhor eficácia escolar. Assim, a *expertise* gerencial e a valorização da autonomia de gestão são a base do aumento do poder de “exigir prestação de contas” e, simultaneamente, de maior obrigação da direção da escola de prestar contas a um nível hierárquico superior. (MAROY; VOISIN, 2013, p. 893).

A *accountability* profissional e a *accountability* baseada na comunidade local, segundo os autores, são fundamentadas na democracia representativa. A profissional é uma obrigação dos professores de acordo com seu poder decisivo e proximidade com a comunidade.

[...] é justificado pelo fato de que os professores estão supostamente mais próximos dos alunos e são os mais informados para orientar as decisões relevantes; no entanto “sua participação na decisão” deve aumentar seu engajamento e seu envolvimento. É, portanto, uma lógica de “democracia participativa” restrita aos profissionais, que aqui é invocada para justificar sua autonomia de ação e, para além, sua obrigação de prestar contas. (MAROY; VOISIN, 2013, p. 893).

A *accountability* baseada na comunidade local, por sua vez, ocorre por meio da prestação de contas dos diretores e dos professores ao conselho formado por representantes eleitos da comunidade, aos quais prestam contas.

A partir destes modelos de *accountability*, os autores verificam que, de acordo com suas reformulações, as consequências dos resultados é que evoluem, assim como também evoluem as instituições e o profissionalismo docente, que se pode notar tanto na visão pautada no padrão (*Gerencial*), como na visão voltada à implementação de ferramentas de consultoria e de comunicação (*Professional accountability* e *Community*).

Maroy e Voisin (2013, p. 897), considerando os modelos que analisaram, concluem que as ferramentas utilizadas nas políticas de *accountability* é que definem os significados sócio-políticos da prestação de contas:

[...] são na verdade as ferramentas que mudam as formas da regulação, muito mais que os referentes ideológicos ou políticos que são convocados para justificá-las (referência à soberania democrática do Estado, à legitimidade do “mercado”, das solicitações dos usuários ou legitimidade da expertise e da ética dos profissionais).

Os autores ressaltam, portanto, a importância de se debruçar sobre as ferramentas de *accountability* e seus usos para saber como ocorrem por estarem atreladas às condições sociais e institucionais de sua emergência.

Entende-se que não há forma desarticulada de seu conteúdo, ou seja, esta análise pode desvelar casos em que, embora os discursos sejam progressistas, no fundo trazem práticas limitadoras das potencialidades decisórias dos cidadãos e seguem uma perspectiva de aceitação ao modo de organização social desigual e não sua conscientização para transformação, pois se inserem em um contexto de sociedade desigual que condiciona as práticas. Ao mesmo tempo, os modelos que trazem ferramentas efetivamente participativas podem destoar dos preceitos que mantêm as desigualdades sociais.

Deste modo, ao passo em que se verificam estudos defendendo *accountability* em educação como processo de democratização da educação, com efetivo empenho para a garantia do direito à educação e para a formação humana com apropriação dos conhecimentos e entendimento da realidade, com instrumentos que possibilitam a crítica e a participação de todos os segmentos/atores escolares, também pode ser defendida uma proposta de *accountability* como garantia de um mínimo de conhecimentos necessários a todos. Essa seria colocada como direito à aprendizagem, muitas vezes reduzido, principalmente, a determinadas habilidades em leitura e resolução de problemas lógico-matemáticos, considerando o sistema educacional deslocado das dimensões sociais em que os sujeitos estão inseridos e sem diálogos no processo.

Como bem nos apresenta Apple (2004), as reformas educativas têm como instrumento para medição de sua efetividade e “sucesso” os resultados de provas padronizadas que, conseqüentemente, implicam padronizações de currículo e estratégias de ensino, repercutindo em formas de exclusão. Nota-se que são medidas de *accountability* não relacionadas ao controle de poder ou à efetividade da ação do poder público, mas como exigência de

produtividade sem efetiva tomada de responsabilidade pública com a democratização do direito à educação de qualidade para todos.

Apple (2004), analisando as estruturas que condicionam para uma educação à direita, critica tal formação e destaca que uma das estratégias é padronizar currículo e ensino como se fossem adequados para todos, e ainda, de forma neutra, enfatizando a técnica.

Infelizmente é muitíssimo frequente que as formas mais usadas para avaliar o “sucesso” das reformas educacionais sejam os resultados de provas padronizadas. Isso simplesmente não serve. Precisamos perguntar sempre o que as reformas fazem com as escolas como um todo e a cada um de seus participantes, dentre os quais os professores, os alunos, os administradores, os membros da comunidade, os ativistas locais e assim por diante. Para dar uma série de exemplos, à medida que aumenta o número de escolas mercantilizadas “autogeridas” em muitos países, o papel do(a) diretor(a) transforma-se radicalmente. Mais poder, e não menos, é consolidado de fato na estrutura administrativa. Mais tempo e energia são gastos para manter ou melhorar a imagem pública de uma “boa escola” e menos tempo e energia são gastos na substância pedagógica e curricular. Ao mesmo tempo, os professores não parecem estar tendo uma autonomia e um profissionalismo maiores, mas uma intensificação do seu trabalho. E, por mais estranho que pareça, como já observei antes, as próprias escolas tornam-se mais *semelhantes* entre si, e mais comprometidas com os métodos padronizados e tradicionais de ensinar à classe inteira e com um currículo padronizado e tradicional (e muitas vezes monocultural). Só voltar a focalizar nossa atenção nas provas é uma atitude que vai nos levar a ignorar algumas transformações realmente profundas, muitas das quais são preocupantes. (APPLE, 2004, p. 92).

Apple (2004) aponta para a conexão, no contexto de reforma educativa, entre mercados “livres” e maior fiscalização. A mercantilização é acompanhada por políticas para controle de “produtores” de educação, neste caso, que são os trabalhadores em educação.

[...] Essas políticas têm sido intensamente regulamentadoras e muito úteis na reconstituição do senso comum. Como no caso da ligação entre provas nacionais e indicadores públicos de desempenho, como as listas de classificação dos competidores, essas políticas foram organizadas em torno de uma preocupação com supervisão externa, regulamentação e avaliação externa do desempenho e têm sido cada vez mais colonizadas por pais que possuem o que é visto como capital econômico, social e cultural “apropriado”. Essa preocupação com a supervisão externa e a regulamentação não está ligada somente a uma grande desconfiança em relação aos produtores (como os professores, por exemplo) e à necessidade de garantir que as pessoas façam continuamente um empreendimento de si mesmas. Também está claramente vinculada à necessidade sentida pelos neoconservadores de “retornar” a um passado esquecido de padrão de qualidade elevado, disciplina, respeito e “verdadeiro” saber e à capacidade de a própria classe média moldar uma esfera de autoridade no interior do

Estado para seu próprio comprometimento com as técnicas e eficiência administrativa. O enfoque na administração eficiente desempenha um papel primordial aqui, papel que muitos neoliberais e também muitos neoconservadores consideram útil. (APPLE, 2010, p. 103).

Villalpando (2009, p. 86) também critica a prestação de contas meramente tecnocrata defendendo a inclusão da democracia participativa nesse processo “[...] el gran reto de la rendición de cuentas y, en general, de las reformas gerenciales radica en incluir la dimensión política, específicamente aspectos de democracia participativa, de lo contrario podría quedar condenada al fracaso, por su orientación meramente tecnocrática”.

Destarte, ao entender a avaliação standardizada, em grande escala, com testes padronizados para estudantes como destaque da perspectiva neoliberal em meio a um discurso da necessidade de reformas para melhorar a educação, compreende-se que neste aspecto residiria a perspectiva fragmentada de *accountability* educativo e com base mercadológica. Ou seja, é uma forma de exigir a prestação de contas, responsabilizar e medir resultados para analisar gastos educativos, com intuito de reduzi-los ou direcioná-los a medidas meritocráticas (premiações) e, também, privatizantes, já que o mercado é enaltecido como promotor de qualidade pela competição.

Entende-se que, quando se toma esses caminhos de *accountability* com perspectiva mercadológica/economicista, se promove um processo de desmantelamento da educação pública e do direito de todos à qualidade educativa por configurar esta como um mérito a ser alcançado individualmente.

Desta forma, visto que os procedimentos de avaliação do sistema de ensino têm sido apontados como um instrumento de *accountability* educativo, é apresentada, a seguir, a análise dos processos e contextos de implementação de políticas avaliativas na educação básica do Brasil e do Uruguai, buscando elucidar quais perspectivas políticas podem desvelar.

“Tudo é política, pois a política constitui uma certa forma de totalização do conjunto das experiências vividas numa sociedade determinada”
(CHARLOT, 1986, p. 13).

4. ANALISANDO OS MODELOS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO BRASIL E DO URUGUAI: PERSPECTIVAS

A formulação de propostas avaliativas para os sistemas de ensino traz consigo algumas orientações políticas para seu desenho com desdobramentos na formação dos estudantes, o que implica compreender que não ocorrem por mera casualidade, mas que há intenções em questão.

No capítulo três, foi apresentado que as reformas na administração pública implementadas em diferentes países, como no Brasil e no Uruguai, foram justificadas sob a defesa da necessidade de melhoria na esfera pública. Assim, trouxeram à baila os processos de *accountability* como forma de democratizar o controle do poder e cobrar por melhores serviços (CAMPOS, 1990; O'DONNELL, 1998; VILLALPANDO, 2009), no entanto, assentados no gerencialismo (NEWMAN; CLARKE, 2012) e na desconfiança do Estado e do serviço público.

Observou-se a conformidade do enfoque em modelos avaliativos estandardizados na educação com o contexto histórico de reformas educacionais (FREITAS, 2004; FREITAS, 2005; CORVALÁN; MCMEEKIN, 2006). Nesse sentido, há duas perspectivas presentes: i) a que enaltece estas avaliações a partir da lógica de competição de mercado, com ideias meritocráticas, quantificação e comparação, como possibilidade de impulsionar melhorias; e ii) a que anseia tomar esses processos avaliativos como forma de acompanhamento e participação dos atores sociais nas políticas educacionais, cobrando a efetivação de seus direitos.

Com base em estudos como os de Afonso (2007, 2009) e de Freitas (2007, 2012, 2014), pode-se notar que a ênfase nos resultados das avaliações em larga escala, com incidência sobre escolas e profissionais, tem sido utilizada, no atual contexto, como instrumento para propagar a perspectiva mercadológica – com a criação de quase-mercado no âmbito educativo e inculcação dos princípios individualistas, tanto para culpabilização quanto para premiações, sem evidência de melhorias reais na educação. Este modelo avaliativo se configura na avaliação objetivista e produtivista (DIAS SOBRINHO, 2004), no entanto, elas

também podem ser formuladas e utilizadas com base em modelos democráticos e emancipatórios, o que Dias Sobrinho (2004) aponta como uma avaliação subjetivista:

O reconhecimento da avaliação como fenômeno plurifacetado e de responsabilidade social significa também admitir a sua dimensão ética, para além de sua complexidade epistemológica. Atribuir valor absoluto de verdade e objetividade aos números e seus efeitos de seleção e classificação é querer esconder e abafar o fato de que o campo social é penetrado de valores, interesses e conflitos. É esse caráter ético e, portanto, político que coloca a avaliação no centro das reformas e dos conflitos, pois o que está em jogo e em disputa é o modelo de sociedade. (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 722).

Em meio a estas distintas orientações, modelos avaliativos se desdobram na defesa de diferentes concepções de educação e de sua qualidade, uma vez que se entende que para avaliar é necessário definir algumas referências e objetivos que desvelam um ideal de educação.

Tanto no Brasil quanto no Uruguai, além dos testes cognitivos, há dados complementares sobre aspectos escolares e socioeconômicos coletados por meio de questionários destinados a alunos, professores, gestores das escolas e famílias. Atualmente, estes dados estão sendo considerados nos relatórios de resultados, no entanto, mais como uma forma de apontar causas que justificam os resultados do que para o direcionamento de políticas sociais que efetivem um atendimento educacional de qualidade a todos, reduzindo as debilidades estruturais intra e extraescolares.

No Brasil, a avaliação de sistema tem sido colocada como uma forma de elevar a qualidade a partir da responsabilização da comunidade escolar (pais, professores, gestores, alunos e funcionários) pelos resultados de testes padronizados, com a defesa de que isso torna a escola “mais pública”.

Os dados do SAEB, antes amostrais, passaram a ser divulgados também por rede e por escola, o que tem aumentado significativamente a responsabilização da comunidade de pais, professores, dirigentes e da classe política com o aprendizado. **Aqui, responsabilização e mobilização social tornam a escola menos estatal e mais pública.** A divulgação permite identificar boas práticas, que valem ser disseminadas, e insuficiências, o que torna possível enfrentá-las de forma efetiva. (BRASIL, 2007b, p. 20, grifos da pesquisadora).

No Uruguai, o lançamento da primeira análise longitudinal de seu sistema avaliativo, em 2000, apontava questões importantes a respeito dos usos dos resultados das avaliações.

En aquel momento fueron planteadas insistentemente una serie de preocupaciones respecto a la finalidad de la evaluación y al uso de los resultados. Existía temor de que el mal uso de la información a través de los medios de prensa tuviera un efecto de desprestigio sobre los maestros y la escuela pública. Se planteó la inquietud de que la publicación de un “ranking” de escuelas tendría como consecuencia un mayor deterioro de las escuelas que trabajan en los medios más difíciles, dado que las familias con más formación tenderían a sacar a sus hijos de las mismas. Otros temían que las pruebas fueran empleadas como un mecanismo para evaluar la “productividad” del maestro. Se decía también que las pruebas eran elaboradas por técnicos extranjeros, que se pretendía sustituir al maestro en la responsabilidad de evaluar a los niños y que se buscaba que los maestros adoptasen las pruebas de opción múltiple como instrumento de evaluación. (ANEP/UMRE, 2000, p. 1).

Os documentos uruguaios apontam, ainda, que a função da *Evaluación del Sistema Educativo* não é uma avaliação do 6º ano, mas sim no 6º ano, e que a função do *Sistema de Evaluación de Aprendizaje* (SEA) não é determinar quem sabe ou quem não sabe, mas “[...] intenta aportar a los docentes información para mejorar la enseñanza y los aprendizajes, promoviendo instancias de discusión y reflexión entre docentes, directores e inspectores.” (ANEP, 2015, s.p.).

As disputas entre estas concepções têm ganhado evidência nos meios acadêmicos, nos discursos políticos, nas mídias e nos debates civis e estão imbricadas nos processos avaliativos. Desta forma, a discussão sobre a avaliação de sistema educacional tem se inserido em um amplo debate na sociedade devido ao fato de se consolidar como política educacional há um considerável tempo, como pode ser observado no percurso histórico e contextual que fora apresentado. Destarte, notou-se, também, a importância de dialogar com os atores sociais para pensar em avanços nos processos de avaliação e propiciar maior nitidez de sua importância, bem como sua democratização.

Como exposto na apresentação da trajetória desta pesquisa, foram realizadas dezenove entrevistas, contando com a participação de quatorze atores sociais uruguaios e cinco brasileiros (apresentado na tabela 1), abrangendo cinco categorias, a saber: autoridades; técnicos; representantes docentes; acadêmicos; associações acadêmicas e civis, para observar as suas compreensões dos desenhos, dos percursos e das relações das avaliações dos sistemas de ensino como políticas e práticas educacionais nos dois países. Aqui são apresentados os destaques de suas interpretações, com intuito de dar voz a estes atores sociais para elucidar as apreensões, impressões e relações diversas (e por vezes divergentes) com os documentos analisados e a bibliografia consultada atribuída à temática da pesquisa.

Todos colaboraram com uma oportunidade de maior fonte de dados para iluminar os problemas da pesquisa, favorecendo a análise e a triangulação de dados (MINAYO, 2001). Os diálogos estabelecidos com os atores sociais possibilitaram elucidar os diversos entendimentos sobre as trajetórias e implicações dos sistemas de avaliação do Brasil e do Uruguai nas políticas educacionais e as relações com princípios políticos. Potencializou o aprofundamento para além do que está presente nos documentos e análises teóricas/científicas. Destarte, se agradece os participantes pela oportunidade de aprofundar este debate tão importante para os rumos da educação pública.

O procedimento de entrevista teve como base um roteiro semiestruturado (Apêndice B), buscando dialogar sobre as concepções de avaliação e análises das relações políticas da avaliação nacional implementada nos países a que os atores sociais pertencem.

Uma questão que pareceu relevante é a característica de formação acadêmica das pessoas que assumem cargos de autoridade nos institutos e departamentos de avaliação nos dois países. Ao passo em que no Brasil se tem, principalmente, profissionais ligados às áreas de estatística, economia e administração como autoridades, há predominância de sociólogos nestes cargos no Uruguai. Essa diferença acaba destacando o olhar sobre os dados de avaliações e o panorama educativo nos dois países, o que se pode perceber na forma de apresentar os resultados. Como se pode verificar nos informes publicados pelo INEP e MEC, no Brasil, há o destaque dos desempenhos dos estudantes e notas atingidas por unidades escolares e médias de municípios, estados, Distrito federal e nacional. No Uruguai, por sua vez, os resultados de desempenho da amostra dos estudantes avaliados são apresentados em relação aos níveis socioeconômicos, além de despontar os dados referentes aos contextos intra e extra sistema de ensino a partir dos questionários aplicados que têm distintas dimensões.

No intuito de compreender o significado das reformulações e das intensificações das avaliações educacionais nacionais do Brasil e do Uruguai, apresenta-se, neste capítulo, o tatear dos dados da pesquisa sobre as perspectivas de avaliação, de processos de *accountability* e implicações políticas envoltas nas configurações das avaliações nacionais, para analisar se caminham em um processo de democratização da educação pública de qualidade.

Não obstante, é importante ponderar, primeiramente, significados que têm sido articulados à qualidade educacional para, posteriormente, analisar as propostas relativas à avaliação dos sistemas de ensino.

4.1. Entendimentos de qualidade educacional para reflexão sobre os processos de *accountability*

A ideia de eficiência foi e ainda é muito difundida desde o movimento de reforma administrativa dos Estados iniciado nos anos 1980/90, como proposta a ser buscada pelo poder público, afetando também a organização e a oferta pública de educação.

Considerando a definição encontrada no dicionário:

eficiência

substantivo feminino

Capacidade de realizar tarefas ou trabalhos de modo eficaz e com o mínimo de desperdício; produtividade.

Tendência ou aptidão para ser efetivo; capacidade de realizar ou desenvolver alguma coisa demonstrando eficácia; efetividade.

Particularidade demonstrada por pessoas que conseguem produzir um ótimo rendimento, quando realizam alguma coisa; característica do que é eficaz.

Etimologia (origem da palavra **eficiência**). Do latim *efficientia*.ae. (Dicio online, s.d.)

Compreende-se que versar sobre a melhoria da eficiência do serviço público alude refletir sobre um determinado padrão de qualidade, evidentemente atrelado à produtividade e ao rendimento com o menor gasto possível, o que impacta a construção de processos de *accountability*.

Como fora apresentado no capítulo um desta pesquisa, este estudo parte da defesa da educação como formação humana com objetivo do desenvolvimento pleno e emancipatório de todos os cidadãos, para suscitar uma vida em sociedade mais justa e que se configura como direito, entendendo que ter boa qualidade é condição de sua efetivação.

Como também já mencionado, entende-se que avaliar não é sinônimo de medir (FERNANDES; FREITAS, 2007), ou seja, é necessário buscar saídas que permitam outras possibilidades para além da quantificação de acesso e de rendimento escolar, em uma perspectiva multidimensional e promover ações estratégicas para que se tenha uma qualidade educacional socialmente referenciada.

Tanto a Constituição Federal, art. 206, quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, art. 3º, no Brasil, e a *Ley General de la Educación*, art. 1º, no Uruguai, apontam o direito à educação de qualidade, sem trazer uma definição do que se entende por qualidade. Os problemas de definição desse direito podem levar ao entendimento equivocado da

cobrança de resultados em avaliações às unidades de ensino, sem políticas de melhorias dos sistemas, ao passo que permitem um campo de disputa social para configurá-la e promovê-la.

O direito à qualidade da educação está vinculado à conjuntura social para se constituir na realidade. Logo, pensar o direito restrito à lei seria desvincular de suas implicações em luta pela sua efetivação, não somente para compor o corpo jurídico na estrutura do Estado privado, como também para transformá-lo.

Na língua portuguesa a palavra “direito” é utilizada tanto para designar o *law*, a letra da lei, a norma escrita, quanto para designar o *right*, o direito em si. O fato de estar na lei não garante a existência ou efetivação do direito – *right*. Esta distinção é bastante importante para uma discussão jurídica, pois há que se cuidar para jamais ler a *law* em uma perspectiva de *right*, caso contrário abre-se a possibilidade de se ter uma perspectiva do direito restrita aos textos legais, o que pode dar a falsa impressão da efetivação e consolidação do direito. (ASSIS, 2012, p. 37).

No entanto, para a garantia igualitária de educação de qualidade, este deve se considerar para além da *law* (lei) e ser tomada como *right* (direito), ou seja, um direito efetivado na prática, pois apenas constar na letra da lei não garante este direito social a todos. Há necessidade de redirecionar as políticas públicas educacionais, relacionando-as com todas as políticas sociais para garantia de direitos de modo articulado, uma vez que o Estado não pode tratar isoladamente cada direito social. Atualmente, nota-se que este tem sido o equívoco da formulação das políticas públicas, por serem tomadas medidas, muitas vezes, desconectadas, não se configurando como política de Estado (OLIVEIRA, 2011).

Porém, para os liberais e empresários não cabe ao Estado a garantia do direito à educação, o que remonta à necessidade de tornar a luta mais acirrada para ter políticas públicas efetivas à classe trabalhadora com defesa da escola pública (FREITAS, 2007, 2012).

Diga-se, de passagem, que muitas escolas privadas aparecem melhor nas estatísticas porque elas já recebem alunos mais qualificados no ponto de partida. Incluam-se, ainda, as diversas estratégias de seleção por elas usadas na entrada e durante a estada do aluno nestas escolas, fato inaceitável para uma escola pública que, por lei, deve acolher a todos, independentemente de sua qualificação inicial ou obtida durante os estudos. (FREITAS, 2012, p. 386).

É importante, portanto, conscientizar sobre esta luta para promover a efetivação e consolidação do direito à educação de qualidade para todos. Retomando o entendimento de qualidade, que também entra na disputa para sua efetividade enquanto direito, alerta-se que há

polissemia em sua definição de acordo com o tempo histórico, com as visões de mundo e com os objetivos educacionais traçados.

A concepção de qualidade defendida pelos indivíduos, portanto, é a expressão de um posicionamento político e ideológico constituído historicamente, pois incorpora expectativas diversificadas ao longo do tempo, não podendo ser utilizada de maneira neutra, como se não tivesse fins determinados e comprometidos com certa compreensão de mundo, de homem, de sociedade. (FLACH, 2012, p. 6).

Almeida (2014, p. 52) também apresenta as variações de compreensão sobre qualidade:

[...] quando ouvimos a expressão qualidade educacional ela pode: remeter à formação de uma elite pensante adequada aos preceitos educacionais de uma parte da população; estar vinculada à ideia de capital humano e preparação de mão de obra para o mercado; se relacionar à preparação para o vestibular demandada principalmente pela classe média; significar a pretensão de formação crítica dos educandos como vislumbrado por muitos movimentos sociais; se voltar à busca de índices que possibilitem o enquadramento no chamado “nível básico” medido a partir da adoção de testes padronizados; significar o rompimento com a instituição escolar como a conhecemos hoje, dando espaço a uma nova organização em que a vida é novamente o cerne mobilizador da relação ensino aprendizagem... Enfim, falar em qualidade educacional pode nos remeter a diversos significados em dependência do contexto a que se refere e das concepções às quais se vincula.

Assim como Freitas (2007), Silva (2009), Flach (2012) e Almeida (2014), entende-se que há fatores internos e externos às escolas que impactam a qualidade educacional. Ou seja, compreende-se que inserir a educação num rol de direitos sociais implica defender que a qualidade educacional está atrelada à qualidade de condições de vida e cidadania, incluindo o compartilhar de bens materiais, bens simbólicos e bens sociais (SEVERINO, 1992).

No entanto, a partir do contexto histórico de reformas educativas que ocorreram na América Latina nos anos 1990, nota-se maior ênfase, embora haja resistência quanto à sua aceitação, no discurso de qualidade por um viés de regulação ditado por organismos financeiros e que reduz e limita este conceito:

A pesar de las primeras resistencias justificadas, sin embargo, el tema de la calidad educativa se fue instalando poco a poco en el campo educativo, vinculado a las formas que han asumido las reformas, para justificarlas y argumentarlas, pues en muchos casos éstas fueron desarrolladas sobre la base de presupuestos provenientes de préstamos otorgados por entidades financieras internacionales que promueven estos discursos y exigen formas

precisas de seguimiento, monitoreo y evaluación (Fernández, 2010). En estas prácticas, el término calidad ocupa un lugar central, aunque muchas veces desde concepciones significativamente reduccionistas y limitadas para el campo educativo. (MONARCA, 2012, p. 166-167).

Portanto, trata ainda de se considerar que:

El tema de la calidad de la educación se relaciona con las posibilidades reales de la democracia y no puede recaer en la responsabilidad de técnicos improvisados en el proceso de reforma, usando tecnologías que pretenden ser científicas y dotadas de total capacidad de transferencia y de universalización, subestimando las oposiciones y las diferencias. Estamos reclamando que sea un tema que nos comprometa a todos y que deba ser debatido sin ocultamientos, dentro y fuera de los ámbitos docentes. (BOUZAS, 1998, p. 81).

Desta forma, não se busca aqui mencionar um padrão de qualidade minuciosamente delineado, mas trazer uma reflexão da amplitude de sua conceituação frente à defesa da educação para formação humana como direito social, pensando nas possibilidades de construção democrática.

Relevando um momento histórico anterior, observa-se que os Estados do mundo todo, com apoio de organismos internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização das Nações Unidas pela Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), bem como o Banco Mundial, buscaram a ampliação do acesso à educação de suas populações. Porém, muitas vezes, essa expansão era desarticulada da preocupação com a qualidade da oferta educacional, ainda que o componente quantitativo de acesso seja parte importante de sua configuração.

Concordando com a crítica de Freitas (2007), quando apresenta a eliminação adiada, que consiste no fato de os filhos da classe trabalhadora permanecerem na escola durante algum tempo para postergar sua eliminação e realizá-la em outro momento, nota-se que somente estar na escola não tem garantido os mesmos resultados formativos.

[...] antes de ser uma etapa em direção à qualidade plena da escola pública, [o acesso] é um limite ideológico, como bem aponta Alavarse (2007). Os liberais admitem a igualdade de acesso, mas como têm uma ideologia baseada na meritocracia, no empreendedorismo pessoal, não podem conviver com a *igualdade de resultados* sem competição. Falam de igualdade de oportunidades, não de resultados.

Para eles, os resultados dependem de esforço pessoal, uma variável interveniente que se distribui de forma “naturalmente” desigual na população, e que deve ser uma retribuição ao acesso permitido. Eles não podem aceitar que uma espécie de “acumulação primitiva” (Marx) ou um

ethos (Bourdieu) cultural sequer *interfira* com a obtenção dos resultados do aluno. Se aceitassem, teriam de admitir as desigualdades sociais que eles mesmos (os liberais) produzem na sociedade e que entram pela porta da escola. Isso faz com que a tão propalada equidade liberal fique, apesar dos discursos, limitada ao acesso ou ao combate dos índices de reprovação. Como a progressão continuada já demonstrou, *ausência de reprovação não é sinônimo de aprendizagem e qualidade* (Cf. Bertagna, 2003).

Como analisamos em outro artigo (Freitas, 2002), esta postura tende a postergar os problemas políticos, econômicos e sociais que o liberalismo enfrenta com sua política econômico-social, mas não resolve o problema da *universalização* da qualidade da educação básica. (FREITAS, 2007, p. 967-968).

O estudo realizado por Oliveira e Araújo (2005) sobre o caso brasileiro analisa a trajetória do direito à educação destacando que o padrão de qualidade para todos deve ser parte do direito público e subjetivo. Apresentam que a qualidade de ensino, no Brasil, tem sido percebida de três formas distintas: a) qualidade determinada pela oferta insuficiente: análises para quantificar o acesso e exigir a ampliação da oferta, para incorporar àqueles que estavam fora; b) qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e c) qualidade obtida por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados.

Oliveira e Araújo (2005) expõem que, em relação à oferta, nota-se a ampliação de oportunidades de escolarização junto com a racionalidade administrativa nos anos 1990. Isso acabou gerando tensões entre efetiva expansão de acesso ao ensino fundamental com qualidade e a disponibilidade de recursos orçamentários. Com a inclusão da maioria da população em idade escolar na então etapa obrigatória (ensino fundamental), a qualidade não se relacionava mais à oferta e à incorporação do grupo de estudantes que não possuía as mesmas experiências culturais dos grupos que tinham historicamente acesso à escola. Tal situação gerou o enfrentamento para poder prosseguir nos estudos, sendo a permanência um indicador de qualidade posterior (considerando dados de reprovação e evasão). O combate à reprovação com estabelecimento de ciclo de ensino, programas de aprovação automática e aceleração de aprendizagem ajudou a diminuir o problema de repetência, porém não tratou do problema da qualidade do ensino, porque se pautava na produtividade do sistema de ensino. Portanto, dentro do cenário de busca pela aferição da qualidade, atualmente o indicador está mais relacionado ao desempenho dos estudantes em testes padronizados em larga escala (SAEB, ENEM, ENADE) para verificar o que se aprendeu.

Para analisar esta questão de qualidade de ensino, Oliveira e Araújo (2005) olham para os resultados do Programa para a Avaliação Internacional de Estudantes (PISA) realizado pela

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e destacam que a aceitação por profissionais da educação do uso de dados quantitativos de testes estandardizados para verificar a qualidade do ensino requer um processo de cultura.

Essa forma de aferição da qualidade ainda encontra muita resistência entre os profissionais da educação, porque não faz parte da nossa história e da nossa cultura educacional pensar a qualidade enquanto medida, apesar da importância socialmente atribuída aos exames vestibulares na difusão de certo padrão de qualidade de ensino. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 12).

No caso do Uruguai, apesar de ser um país destacado no que tange a seu histórico de acesso e conclusão na educação primária, as etapas de educação média básica e média superior (*bachillerato*) ainda enfrentam graves problemas de reprovação e de egressão, o que torna um desafio concretizar a oferta homogênea e, não somente, permanecer como realidade das classes média e alta (FILARDO; MANCEBO, 2013). Filardo e Mancebo (2013) destacam os motivos de não ingresso e de abandono dos estudantes nesta etapa de educação e revelam os programas de inclusão educativa iniciados há pouco tempo para incentivar a permanência e interesse na conclusão destas etapas.

Como decorrência da democratização da educação primária no Uruguai, no histórico da avaliação nacional, com a ENA, permanecem, por muito tempo, somente os estudantes desta etapa da educação como público-alvo, enquanto as outras etapas passam a ser sistematicamente avaliadas, a partir da criação da avaliação mais recente, Aristas. Antes o parâmetro de análise dos resultados de desempenho dos estudantes da educação média era tomado por meio dos dados de avaliações internacionais, como o PISA.

Haretche (2014) destaca a questão da falta de qualidade e equidade na oferta educativa uruguaia a partir dos resultados da avaliação dos estudantes no teste do SERCE da Unesco, validando o mesmo como instrumentos para sua aferição, mas não apresenta discussões pedagógicas da concepção de educação sobre o que os testes trazem à tona. Assim, o estudo apresenta os resultados como indicativos de que os alunos estão aprendendo pouco e que o sistema de ensino é desigual nesse país, o que requer políticas para melhorias (HARETCHE, 2014).

A crescente ênfase nos sistemas avaliativos em nível mundial para apontar a qualidade impulsionou maior adesão da mencionada “cultura” e aceitação da medida como expressão de qualidade. A afirmação dos autores suscita o questionamento de que seja uma questão cultural

não aceitar a medida, pois há posicionamentos contrários à regulação métrica da educação – ou educação contábil, conforme Lima (1997) – como posicionamento político frente aos preceitos neoliberais, mesmo que o consenso da necessidade de avaliar tenha se tornado “[...] difícil desmontar e pôr em questão a sua aparente e pretendida neutralidade.” (AFONSO, 2007, p. 17).

Foi no contexto de reforma do Estado a partir dos anos 1990 e, consequentemente, de reforma da educação, que se ressaltou a instrumentalização da avaliação educacional em larga escala como forma de regulação de resultados, colocando a aprendizagem como objetivo e reforçando o consenso da medida, com pouco espaço para o debate dos aspectos formativos, das intencionalidades pedagógicas e dos seus condicionantes.

La mayoría de los objetivos nacionales de educación, tal como se expresa en una variedad de planes gubernamentales a mediano y largo plazo, así como las directrices de agencias internacionales y las medidas de apoyo para mejorar la calidad educativa en la región, incluyen los resultados de aprendizajes como un indicador clave para medir la calidad de la educación y el progreso a través del tiempo. (FERRER; FISZBEIN, 2015, p. 12).

Observa-se a proeminência da qualidade total na gestão da educação a partir da ênfase na necessidade de seguir o modelo gerencial no “Estado reformado”. Com base em Gentili (1995), Flach (2005) e Filipe (2016), é possível compreender que a qualidade total, que tem base neoliberal, exalta o mercado como a única garantia de liberdade e progresso para a sociedade, incitando a competição como sua promotora. Nesta perspectiva, caracteriza a educação como mercadoria, cobra produtividade dos atores sociais com base em resultados mensuráveis para efetivar uma gestão considerada eficiente, ponderada a partir da melhoria de resultados e redução dos custos educacionais. As avaliações standardizadas surgem como uma forma de controle estatístico da qualidade na busca pela diminuição dos desperdícios (GENTILI, 1995). No entanto, esta perspectiva de qualidade é questionável:

[...] o discurso da qualidade foi (e continua a ser frequentemente) um discurso redutor quando se baseia apenas numa racionalidade instrumental que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados quantificáveis sem levar em conta as políticas educacionais, os sujeitos e os respectivos processos e contextos educativos. Neste sentido, a chamada avaliação da qualidade da educação tem significado, sobretudo, uma estratégia para levar a cabo uma certa (re)meritocratização e elitização do sistema educativo, com o consequente aumento da selectividade social. (AFONSO, 2007, p. 18).

Ao analisar as reformas educativas dos anos 1990 na Argentina, Chile e Uruguai dentro da perspectiva de reforma estatal e da agenda educativa internacional, Bentancur (2008) destaca a influência de organismos financeiros internacionais e apresenta que a qualidade se tornava um conceito que ganhava evidência na organização da retórica reformista. Destaca que se trata de uma qualidade associada a:

[...] la formación de individuos en competencias definidas, en función de los parámetros del mercado de empleo y consumo. [...] El pasaje de los valores de ciudadanía y solidaridad social a los de competencia y eficiencia deja un vacío, pues mientras los dos primeros habilitan el desarrollo de sentido de pertenencia, los segundos lo erosionan. (BENTANCUR, 2008, p. 68).

Destarte, a limitação ao modelo formativo para continuidade da organização social desigual e injusta inibe o potencial da escola em promover a democracia, a autonomia dos atores sociais, o senso coletivo, entre outros elementos formativos que não são medidos nas avaliações padronizadas, pois “Para ser tecnicamente eficaz (e científica e pedagogicamente competente), a gestão não tem que ser autocrática, despolitizada ou anti-democrática” (AFONSO, 2007, p. 18).

Há perspectivas de análises sobre qualidade da educação a partir da eficácia da escola. A exemplo, a pesquisa de Andrade e Soares (2008) considera que as abordagens de aspectos contextuais têm sido pessimistas por traçar a ideia de que a escola pouco pode fazer. Com base no direito de aprender, defendem a necessidade de eficácia das escolas na aprendizagem dos alunos, apontam que o sistema de avaliação serve como medida do efeito escola no desempenho cognitivo e destacam que elas são instituições com potenciais e limites que devem ser analisados a partir da heterogeneidade.

A hierarquização das escolas causa um tumulto grande, sem, no entanto, contribuir para uma completa compreensão desses resultados e da medida que foi feita. E mais, as escolas mudam frequentemente sua posição no tal *ranking*, fruto muito mais da incerteza na medida do que dos esforços pedagógicos da comunidade escolar. (ANDRADE; SOARES, 2008, p. 393).

Embora afirmem contra a disputa entre escolas, Andrade e Soares (2008) pontuam a atuação desta instituição isoladamente e não em sua conjuntura, analisando sua qualidade a partir de um modelo hierárquico de regressão, considerando principalmente a variável dependente de proficiência dos alunos e a variável complexa de nível socioeconômico. Assim, usam técnicas estatísticas para verificar o efeito-escola na garantia do direito à aprendizagem

e acabam reforçando a responsabilidade do “lado mais fraco” do sistema de ensino, ou seja, profissionais da educação e estudantes.

Como exposto no capítulo um, esta perspectiva de direito é apenas um aspecto a ser ponderado sobre o todo da qualidade educacional, ainda mais limitado quando avalia a proficiência dos alunos apenas em linguagem e matemática. Isso leva a questionar seu limite diante das demais áreas de conhecimentos e muitas outras dimensões formativas. Além disso, tem-se reiterado que nem tudo em educação é contábil (AFONSO, 2009), ou seja, não se enquadra em modelos estatísticos por mais aperfeiçoados que sejam.

Sousa (2014), analisando o caso da educação brasileira, também aponta que as avaliações de sistema em larga escala têm forjado a concepção de qualidade, ou seja, têm implicado na assimilação de que a qualidade é apresentada nos resultados obtidos a partir delas. Forjam porque escondem as condições reais da educação para apontar que há melhorias da qualidade quando os índices de desempenho se elevam, uma vez que as condições de oferta educacional e de trabalho docente são as mesmas; é também desconsiderar que a pressão por resultados gera estratégias para alcançar as metas impostas, o que, como se vê em Freitas (2012, 2016) e Almeida, Dalben e Freitas (2013), não condiz com a efetiva qualidade. Sousa (2014) destaca que, no Brasil, estas avaliações:

[...] revelam a crença dos formuladores das políticas educacionais de que os testes têm se constituído em meio promissor da melhoria da qualidade do ensino. Ficam as questões: aplicar mais provas é uma resposta ou, melhor, é uma solução para aprimorar o desempenho dos estudantes nas provas? Ou, ainda, as avaliações em larga escala têm propiciado a melhoria da qualidade da educação?

Ao longo dos quase 25 anos de aplicação do SAEB, as evidências trazidas não nos autorizam a uma resposta positiva a estas questões. (SOUSA, 2014, p. 411).

Deste modo, entende-se que as políticas educacionais que enfatizam os resultados e as medidas estão enviesadas pelo poder do sistema econômico, seguindo aos ditames do empresariado e de organismos financeiros, e não objetivando de fato possibilitar a minimização das desigualdades de resultados educacionais com melhoria das condições dos sistemas de ensino público.

Em relação ao trabalho dos professores, quando há uma culpabilização das unidades por seus resultados, estes acabam sofrendo com a meritocracia. Os melhores professores podem ser pressionados a mostrar melhores resultados de desempenho dos estudantes ao invés de trabalhar para uma melhor formação de seus alunos e de lutar por melhoria na sua

condição de trabalho, além de poderem ser desmoralizados publicamente pelas sanções ou premiações simbólicas ou materiais.

Freitas (2012) apresenta que os sistemas meritocráticos não têm impacto efetivo no desempenho dos estudantes e têm graves consequências para a educação.

Praticar política pública sem evidência empírica, mais do que gastar dinheiro inadequadamente, caracteriza violação da ética já que não se devem fazer experimentos sociais com ideias pouco consolidadas pela evidência empírica disponível. A avaliação mexe com a vida de alunos, professores, pais e gestores. (FREITAS, 2012, p. 386).

Freitas (2012) aponta que a responsabilização e a meritocracia abrem campo para o processo de privatização por via pública, ou seja, o Estado passa a conceder aos grupos privados a gestão das escolas públicas, uma vez que se tornou senso comum acreditar que a melhoria viria pela gestão privada, desacreditando a gestão pública. No entanto, compreende-se que o processo de privatização agrava ainda mais os problemas da escola pública, pois “[...] é a escola pública aberta a todos que tem que ter qualidade e, portanto, é nela que devem ser feitos investimentos para sua melhoria. Transferir recursos para a iniciativa privada só piora as escolas públicas” (FREITAS, 2012, p. 386).

Por este motivo, entende-se que o Estado é que deve promover a educação de boa qualidade a todos e não se desresponsabilizar da garantia desse direito e, muito menos, reduzi-lo a desempenho em testes padronizados, uma vez que:

Qualidade não é pontuação. Uma educação de qualidade é o que se pode chamar de boa educação. Uma educação de qualidade tem a ver, essencialmente, com a capacidade que a instituição escolar tem para facilitar que as pessoas se transformem em melhores pessoas, que a sociedade se transforme em melhor sociedade. É uma actividade de conhecimento transformador. O nível de qualidade de uma escola é proporcional à profundidade das análises que se coloquem à disposição dos alunos, do tipo de perguntas que eles possam colocar, do tipo de projectos em que se possam envolver e do tipo de problemas que são capazes de resolver. A qualidade educativa não é uma actividade centrada em obter pontuações altas. São âmbitos distintos e é um erro confundi-los, pois tem consequências negativas. (CASASSUS, 2009, p. 74).

Tratando também de consequências nocivas à educação, Freitas (2012) apresenta dez delas, a saber:

- 1) o estreitamento curricular, com foco em Leitura e Matemática, restringindo o ensino ao que as avaliações exigem, ao “básico/mínimo”, e assim reduzindo o potencial formativo da escola, principalmente para os alunos pobres;
- 2) a competição entre os profissionais e as escolas em detrimento da colaboração, que é essencial à formação dos alunos;
- 3) a pressão por bom desempenho sobre os alunos e a preparação para os testes, em razão de os resultados serem atrelados ao bônus salarial para os profissionais da educação, o que exclui os alunos com dificuldade de aprendizagem;
- 4) as fraudes para alcançar as metas estabelecidas, por causa da pressão;
- 5) o aumento da segregação socioeconômica no território, devido à especialização em uma clientela e à recusa em atender a alunos com baixo desempenho;
- 6) o aumento da segregação econômica dentro da escola, com distinção dos alunos por turma conforme seu desempenho e a centralização do desempenho médio;
- 7) a precarização da formação docente, com foco nos aspectos práticos das metodologias, dependência de “manuais de instruções” e diminuição do tempo dos cursos;
- 8) a devastação moral do professor, com sua responsabilização pelos resultados e exposição pública, gerando insatisfação pelo “fardo carregado”;
- 9) a destruição do sistema público de ensino, com a privatização das escolas caso seu desempenho permaneça baixo, mesmo com as evidências de que essa política não é eficaz;
- 10) a ameaça à própria noção liberal de democracia, por falta de espaço para a pluralidade de opiniões.

Vale reforçar a importância de se avaliar os sistemas de educação, mas não tornar a avaliação padronizada como único instrumento de acompanhamento da efetividade da qualidade educacional. Isso porque qualidade não se alcança somente avaliando, como diz Vianna (2003, p. 8): “[...] as avaliações apontam problemas, mas não os solucionam; outros caminhos deverão ser perseguidos.”.

Compreende-se que olhar apenas para resultados de desempenho permite uma perspectiva limitada de educação de qualidade, não só em relação ao próprio recorte em considerar os testes padronizados para apontar certas habilidades em linguagem e matemática como principais indicativos de garantia ou não de aprendizagem, mas também ao reduzido número de unidades escolares que apresentam resultados elevados. Para além do sistema educacional, o fato de que, muitas vezes, estas obtêm melhores resultados por atender

estudantes com mais capitais culturais, econômicos e sociais evidencia que nem sempre são eficientes (ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013) e que se têm um sistema com atendimento desigual e condições desiguais que só se intensifica com a meritocracia.

Percebe-se que, por interesses econômicos e políticos, a qualidade educacional tem sido posta de uma forma meritocrática, favorecendo apenas alguns grupos privilegiados. Sob a penumbra dos princípios neoliberais, ensejam que considerar as implicações sociais econômicas da vida dos estudantes na análise educacional consiste em disputa ideológica e não faz parte da configuração da qualidade em educação, como se houvesse uma perspectiva neutra e todos tivessem as mesmas condições para conquistá-la.

Um atendimento educacional de qualidade se configura em uma série de aspectos que se referem à estrutura física adequada, com segurança, limpeza e espaço amplo; formação docente em nível superior e constante atualização; valorização dos profissionais da educação com remuneração e condições de trabalho adequadas; proposta pedagógica que respeite o desenvolvimento do aluno, com objetivo de estimular a apropriação da cultura e os conhecimentos historicamente construídos em um processo emancipatório; recursos materiais e financeiros coerentes com as demandas de atendimento e dos projetos pedagógicos; gestão democrática; entre outros. Sem a pretensão de fechar o conceito de qualidade nos aspectos elencados, pondera-se que adotar a educação como direito social requer que sua qualidade seja social, isto é, “[...] vinculada aos interesses e necessidades da classe popular, sendo desenvolvida a partir de uma perspectiva democrática” (FLACH, 2005, p. 4), o que destaca uma questão principal: coerência entre investimento financeiro e condições democráticas na sua organização. Ou seja, entende-se que sem financiamento e com processos que geram a culpabilização pelos resultados, não se tem a educação de qualidade para todos.

É salutar, portanto, destacar a colocação de Afonso (2007) sobre a escola de qualidade:

[...] escola (pública ou privada) com qualidade só pode ser uma escola simultaneamente democrática e com elevadas possibilidades de propiciar aprendizagens efectivas em termos científicos, técnicos e humanísticos. A qualidade deverá ser não apenas científica, mas também pedagógica e democrática — e a avaliação destas qualidades não se pode resumir à aplicação de testes estandardizados ou a outras formas idênticas de avaliação externa. Por isso, ao contrário do que, por vezes, nos fazem crer, a adopção de certos dispositivos de avaliação externa (sobretudo os que são exclusivamente baseados em indicadores quantificáveis e mensuráveis) não contribuirá para a tão propagandeada melhoria da qualidade do ensino, representando antes um retrocesso político e educacional injustificável quando comparado com os progressos científicos e epistemológicos que têm

vindo a conduzir a avaliação para perspectivas anti-positivistas, mais complexas, pluralistas, democráticas e objectivas. (AFONSO, 2007, p. 19).

Compreende-se que se trata de defender a escola pública com qualidade social:

[...] 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. 225).

Para promover a formação emancipatória, deve ocorrer o exercício de conscientização dos cidadãos e de percepção de uma possibilidade de organização societal diferente. As ações cotidianas nas escolas e nos âmbitos sociais é que vão construindo estes processos, tendo potenciais para estagnar ou modificar relações. Ou seja, pode-se tomar a organização da escola e dos sistemas de ensino de forma a intensificar modelos autoritários e excludentes ou os transformar em modelos cada vez mais democráticos, inclusivos e justos.

Assim, avaliar deve incluir processos de investigação e de retomadas, no caso das avaliações de sistema, das políticas públicas educacionais, para garantir a qualidade educacional a todos, com participação democrática dos cidadãos. É por compreender que os processos avaliativos internos e externos das escolas devem dialogar para que seja possível construir, coletivamente, o conceito de qualidade social da educação, que se destacam os olhares multifacetados, ou seja, das multidimensões da educação.

Com base nos estudos do Laboratório de Observação e Estudos Descritivos (LOED) da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (FE-Unicamp), Bertagna (2017) destaca uma proposta de ampliação das dimensões a serem consideradas na avaliação visando a formação humana. As dimensões, expostas no quadro abaixo, expressam um esforço de captar o sentido da qualidade produzida pelas escolas para além dos testes cognitivos.

Quadro 14 – Dimensões propostas para a formação humana

Dimensões propostas	Aproximações para entendimento
Dimensão político-social	Pode ser abordada por meio da constituição de espaços e momentos coletivos de participação, nos quais todos os

	sujeitos da escola desenvolvam uma capacidade de refletir e propor rumos de ações para o ambiente escolar e social em que se inserem.
Dimensão ética	Inclui a formação de valores que compactuem com a perspectiva acima abordada: alteridade, diálogo, cooperação, solidariedade, respeito, justiça. Afirmar esses valores implica definir qual visão de mundo os embasa
Dimensão afetiva	Inclui o âmbito das relações interpessoais entre sujeitos da escola e entre estes e a comunidade, pautadas por sentimentos de afeto, cuidado, preocupação, respeito.
Dimensão corporal	Envolve o desenvolvimento de uma concepção de saúde atrelada ao bem-estar físico e ao conhecimento sobre o próprio corpo
Dimensão cognitiva	Implica os conhecimentos e conteúdos das variadas áreas do conhecimento. Conhecer vai além de ter informação e desenvolver habilidades para saber lidar com as informações disponíveis na chamada “sociedade do conhecimento”. Significa, pois, também solidificar conteúdos de base das diferentes áreas do conhecimento.
Dimensão artística e cultural	Trabalhar com manifestações artísticas e culturais que permitam o desenvolvimento da criatividade, da sensibilidade estética, da capacidade de ler de forma crítica a realidade e de expressar-se por meio de diferentes/múltiplas linguagens

Fonte: Elaborado pelo coletivo de pesquisadores do LOED e disponível em Bertagna (2017, p. 38).

Diante das desigualdades sociais, econômicas e culturais, estas dimensões permitem mais democracia na avaliação educacional, sem tentar se findar em um determinado resultado. Ponderam aspectos que propiciam que essas desigualdades sejam menos incisivas no entendimento de qualidade quando se está avaliando, por tratar dos caminhos construídos e por trazer outros valores sociais à educação.

Com as exposições acima, pode-se notar a diferença de qualidade mais voltada à quantificação de resultados e méritos individuais com base na lógica de mercado, que se configura com aproximações à qualidade total, e aquela que é baseada em uma perspectiva multidimensional, considerando o processo com aspectos democráticos, que se configura como qualidade social, ainda que se tenha variações menos polarizadas entre estas perspectivas.

Desta forma, retomando o conceito de *accountability*, entende-se que os processos com cunho economicista, sob critérios de rentabilidade, estão entrelaçados à perspectiva da qualidade total da educação e visam à formação de capital humano para os moldes da produção capitalista. Os processos democráticos de *accountability*, por sua vez, poderiam se

pautar na perspectiva da qualidade social, pois surgem para exigir a garantia de melhoria na administração pública e efetividade dos direitos dos cidadãos, possibilitando a formação humana.

A qualidade educacional deve se tornar uma responsabilidade estatal com processos de *accountability* em suas três dimensões essenciais e articuladas, quais sejam: a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização (AFONSO, 2009a, 2009b, 2012), com espaços participativos para deliberação de procedimentos em conjunto com a população, para conseguir abarcar a complexidade da educação. Alerta-se, ainda, a necessidade de cautela nesses processos para não gerar sanções aos trabalhadores da educação e nem aos estudantes, entendendo que há estruturas sociais e institucionais que condicionam seus trabalhos e suas aprendizagens.

Discutindo o direito a partir da estrutura social atual, mesmo requerendo sua transformação, considera-se que há necessidade de mais reivindicações e participação política do povo para que se pense em um projeto educacional de qualidade para todos, lutando por melhores condições de oferta e de apropriação do conhecimento, o que vai muito além da exigência de desempenhos melhores em avaliações standardizadas em áreas específicas.

Para defender esta possibilidade, Sordi, Varani e Mendes (2017) organizaram diversos textos com aprofundamentos teóricos a partir da defesa da formação humana crítica e das experiências de promoção da qualidade social, para construção de instrumentos avaliativos e análises de resultados de avaliação de forma mais democrática. Apontam para possibilidades de olhar e favorecer a qualidade da escola pública dentro dos limites de suas condições, não para conformar os sujeitos, mas propriamente para construir a conscientização e responsabilidades com recursos contrarregulatórios.

Sem o propósito de pôr fim ao debate, pelo contrário, objetiva-se ainda compreender melhor a garantia do direito à educação de qualidade com mais investimentos financeiros, com processos de ensino democráticos, com melhores formações e condições de trabalho dos professores, entre outros aspectos, inclusive a melhoria de condição de vida dos estudantes e suas famílias, uma vez que, como foi pontuado anteriormente, um direito social não pode ser considerado sem sua relação com os demais direitos sociais.

A partir dos questionamentos aqui expostos e outras perspectivas que podem ter suscitado, destaca-se a necessidade de considerar conceitos amplos e democráticos de qualidade articulados aos modelos de avaliação.

Parte-se, então, para a análise dos modelos de avaliações educacionais implementadas no Brasil e no Uruguai e que fazem parte dos processos de *accountability*.

4.2. Refletindo sobre as avaliações nacionais do Brasil e do Uruguai como dimensão de *accountability*

Dado o contexto ora apresentado de reforma na administração pública sob a égide da busca por mais eficiência nos serviços, alavancando modelos de *accountability*, compreendeu-se que a análise dos princípios das propostas avaliativas deveria partir de sua configuração em cada caso estudado, considerando o que apresenta Afonso (2009) como um processo formado pela tríade: avaliação, prestação de contas e responsabilização.

Como se pôde notar com o exposto no capítulo três, a propagação de *accountability* teve em vista um processo de certa democratização da gestão pública, com maior controle da população pelo poder. Não obstante, isso remete a compreender que também há um embate com a democracia liberal que defende a perspectiva de cidadão cliente e de poder político no voto e não na constante reivindicação do gozo de seus direitos e no compartilhar das mediações dos bens materiais, simbólicos e sociais, como propõe Severino (1992). A partir dos entendimentos do surgimento de *accountability* na gestão pública, é possível compreender que a organização política de cada país impacta na possibilidade, potencialidade ou limitação dos instrumentos de *accountability*.

Conforme a produção científica examinada sobre este tema, quanto mais consolidada a democracia do país, maior é a possibilidade de os processos e ferramentas de *accountability* serem adequados para auxiliar a melhoria da administração pública de maneira geral (CAMPOS, 1990).

No campo educacional, *accountability* foi ressaltada como uma necessidade de apresentar o retorno de investimento em educação ou de uma transparência na garantia de informar à população para que, praticando sua cidadania, exija a garantia de direitos e melhorias por parte do poder público.

Garantir a qualidade educacional é, portanto, uma demanda para a política pública estatal, o que requer a cada Estado definir minimamente alguns objetivos para poder acompanhar os processos e desenvolver ações e programas, levando, por sua vez, a articular estas definições com as ferramentas de avaliação.

Percebe-se a importância de envolver os atores sociais na tríade do processo – avaliação, prestação de contas e responsabilização – para que não ocorra pressão por resultados com medidas de alto impacto (*high stakes*), tais como: as punições com demissões, a redução salarial e a exposição pública vexatória ou premiação com bônus salarial e exaltação como modelo eficiente, que geram corrupções de resultados, segundo nos alertam Linn (2000) e Freitas (2012), e não a garantia de qualidade.

Para Vera e González-Ledesma (2018), a avaliação educacional pode produzir uma lógica de gestão que combine o foco do problema educativo com instrumentos de política. Quer dizer, associa-se a avaliação à regulação, ao modelo de gestão (pública ou privada), aos incentivos ou sanções, à indução de comportamentos e ênfases em determinados aspectos colocados como problema (por exemplo, comumente é posta a ineficiência de escola pública com necessidade de cobrança por melhores resultados) baseados na doutrina neoliberal, com princípios individualista, competitivo, mercadológico. Os autores apresentam estes aspectos como modalidades de instrumentos de política:

- a) Regulación/desregulación. Se basa en la movilización de la autoridad del gobierno a través de obligaciones y prohibiciones cuya inobservancia conlleva sanciones. La conducta de los individuos e instituciones viene definida casi capilarmente a partir de órdenes, directivas, normativas y procedimientos que son controlados a través de inspecciones periódicas, así como por la vigilancia de funcionarios, burócratas, jueces, etcétera. Con la llegada de la doctrina neoliberal, muchos gobiernos han optado por desregular enteros sectores de su economía y servicios públicos, en el entendido de que la libre competencia permitirá resolver problemas que el Estado no ha logrado solventar. Ello ha implicado, por ejemplo, abrir la provisión de servicios educativos a la participación del sector privado.
- b) Gestión directa/indirecta. Supone el despliegue de la autoridad, capacidad de organización y administración de recursos públicos. El gobierno se involucra directamente en la resolución del problema y produce bienes o servicios (escuelas, hospitales, infraestructura, etcétera). El viraje hacia el libre mercado ha traído consigo mecanismos a través de los cuales una autoridad puede delegar a terceros estas actividades como, por ejemplo, las escuelas charter en los Estados Unidos, o la selección de aspirantes a la educación media superior a través del examen aplicado por el CENEVAL, que es una organización privada facultada para tal efecto (Hannaway y Woodroffe, 2003).
- c) Incentivos y desincentivos/directrices. Consiste en la movilización de recursos públicos para lograr que los individuos se comporten o no de cierta manera. Ello con la intención de resolver un problema o alcanzar un objetivo a través de la agregación de conductas esperadas por parte del grupo destinatario de la política pública. Las directrices, por su parte, especifican lo más detalladamente posible las responsabilidades, atribuciones y objetivos de los individuos en los organigramas de sus respectivas instituciones.
- d) “Codazo suave” (nudge). Se basa en el despliegue de la versión menos coercitiva de la autoridad a través de lo que Sunstein (2014) define como

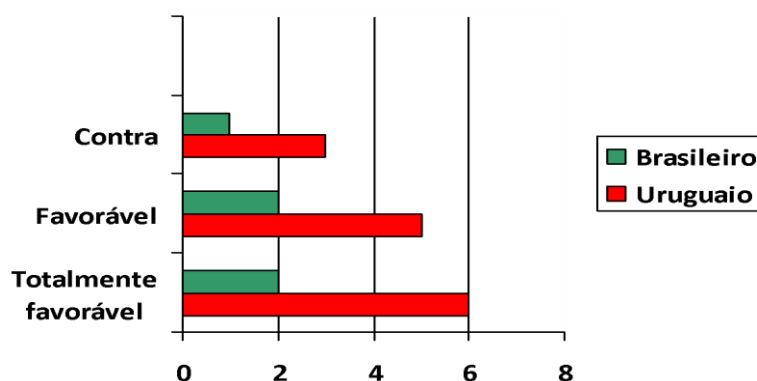
“paternalismo libertario”. A partir de hallazgos recientes de la psicología cognitiva, Thaler y Sunstein (2008) sostienen que, en algunos casos, para modificar el comportamiento en la dirección deseada por los decisores políticos, se debe actuar sobre la arquitectura de la elección de los individuos, de manera que las opciones disponibles correspondan con el objetivo que se está persiguiendo.

e) Nodalidad. El término fue utilizado por primera vez por C. Hood (1983) para señalar la centralidad del gobierno (como nodo) en la acumulación, procesamiento y difusión de información. La nodalidad se ejerce a través de requerimientos gubernamentales de información sobre un problema o ámbito de *policy* a instituciones o individuos de interés; o para difundir información a través de campañas sobre algún problema público que, por diferentes razones, se considera atendible a través de la concienciación de la población. (VERA; GONZÁLEZ-LEDESMA, 2018, p. 77-78).

E é neste processo de associação de avaliação aos instrumentos de políticas que se assenta a forma e o destino de financiamento público, de currículo, de organização escolar, de ideia de profissionais e estudantes capazes, determinando os trilhos da educação.

Assim como apresentado no capítulo dois, o Brasil e o Uruguai apresentam modelos de avaliação do sistema educacional. Desta forma, realizou-se a análise das suas configurações de acordo com seus desenhos até o ano de 2018 para elucidar a que perspectivas se remetem.

Pode-se observar a partir dos dados de entrevista que, dos dezenove participantes, seis uruguaios e dois brasileiros apresentam argumentos totalmente favoráveis às avaliações estandardizadas; cinco uruguaios e dois brasileiros são parcialmente favoráveis, desde que não impliquem medidas que atendam à visão mercadológica de educação e/ou não responsabilizem os profissionais de educação; e três uruguaios e um brasileiro são contrários a estas avaliações, porque as associam a formas de controle e responsabilização vertical no sistema educacional.

Gráfico 10 – Número de respostas em relação à defesa da avaliação estandardizada

Fonte: a autora, com base nas entrevistas.

Olhando para as nuances na educação pública do Brasil e do Uruguai, a partir do processo de *accountability* apresentado por Afonso (2009), a análise dos dados coletados possibilitou a seguinte apreciação:

Quadro 15 – *Accountability* educativo no Brasil e no Uruguai

	AVALIAÇÃO		PRESTAÇÃO DE CONTAS			RESPONSABILIZAÇÃO		
	Formato	Objetivo	Modelo	Sujeitos	A quem	Impacto	Sujeitos	Ferramenta
BRASIL	Censitária	desempenho dos alunos e dados contextuais – direito à aprendizagem	divulgação pública por unidade e sistema	estudantes, profissionais e gestores	Todos aos respectivos gestores superiores e à sociedade	alto	profissionais e poder público	cobrança de metas, recursos financeiros, voto
URUGUAI	Amostrai	multidimensões de qualidade – direito à educação	divulgação pública de resultado geral da amostra	estudantes, profissionais e gestores	Profissionais: aos inspetores e conselheiros. Poder público: à sociedade	baixo	profissionais e poder público	Orientação pedagógica, voto

Fonte: a autora, com base nos dados da pesquisa.

Para elucidar os aspectos da avaliação de cada país, elencados no quadro 14, se apresentam os apontamentos a seguir.

a) Avaliação, prestação de contas e responsabilização no Brasil

Como se pôde notar no capítulo 2, houve uma trajetória histórica e constantes reformulações que denotam intensificação dos processos avaliativos dos sistemas de ensino no Brasil. Os aprimoramentos técnicos e opções políticas destacavam, principalmente, a necessidade de evidências sobre os desempenhos dos estudantes nos testes cognitivos.

No Brasil, a avaliação é realizada por uma autarquia estatal subordinada ao poder executivo federal e, desde a portaria de criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Portaria MEC 1.795/1994), tem-se em vista que a “[...] eficácia da formulação e gestão dessas políticas requer permanente monitoramento de sua execução e avaliação de seus resultados” (BRASIL, 1994), sendo mantido o objetivo de melhoria dos padrões de qualidade em todos os demais documentos reguladores/formuladores da avaliação nacional.

Desde o ano de 2005, há um modelo censitário que foi se abrangendo até chegar ao formato atual que inclui todos os estudantes matriculados em etapas finais de ciclo de ensino, ou seja, 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, com testes cognitivos em áreas de Língua Portuguesa e Matemática com objetivo de produzir informações sobre os níveis de aprendizagem e com questionários para apontar indicadores contextuais relativos ao nível socioeconômico, aos serviços sociais, à infraestrutura, à formação de professores, ao material didático e aos programas estruturados.

Analisando o perfil atual, no relatório sobre o ciclo de aplicação do SAEB no ano 2017, constata-se que é propagado como “instrumento de medição da qualidade das escolas do país, utilizados tanto como referenciais no desenvolvimento de políticas públicas para a educação básica de apoio técnico e financeiro quanto como fonte de consultas pela sociedade. (BRASIL, 2018, p. 34). Essa definição ainda é reforçada na Cartilha SAEB 2019 (BRASIL, 2019, p. 3):

O SAEB é realizado pelo INEP desde 1990 e tem como objetivo avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação básica brasileira. Além disso, gera dados e indicadores que subsidiam a elaboração e o monitoramento das políticas educacionais do País. Os resultados também são usados para calcular o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que considera o desempenho dos alunos no SAEB e os dados de fluxo escolar do Censo Escolar, fornecendo indícios sobre a qualidade do ensino ofertado.

Desta forma, se evidencia a avaliação para contabilizar, mensurar a qualidade, bem como tornar públicos para a sociedade os resultados a partir do foco *in loco*, ou seja, na

escola. Embora o governo federal brasileiro não realize o ranqueamento das escolas, a mídia tem sido insistente em fazê-lo e isto se associa à ênfase que o próprio poder público tem dado aos resultados pontuais, fortalecendo a ideia de que depende de a comunidade escolar conseguir estratégias para alcançar melhorias.

Olhando para os documentos que instituem e normatizam o sistema avaliativo brasileiro, vê-se a transformação do modelo amostral como complementar ao censitário. Isso foi se alinhando à noção de que a melhoria educacional ocorreria a partir de ações de cada unidade e de cada sistema de ensino estaduais e municipais, mesmo que o regime de cooperação falhe para efetivar política pública de auxílio às estruturas dos sistemas em nível nacional.

A Portaria MEC n. 931/2005, que institui o SAEB, passando a ser composto pela avaliação amostral – ANEB – e pela avaliação censitária para a etapa do ensino fundamental – ANRESC/Prova Brasil, apresentava os objetivos dessas avaliações no art. 1º, no parágrafo 1º, “a) a ANEB tem como objetivo principal avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira;” e no parágrafo 2º, “A Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar – ANRESC tem os seguintes objetivos gerais: a) avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global”, como também se encontra que “Art. 2º A ANRESC irá avaliar escolas públicas do ensino básico”.

Observa-se, que, inicialmente, para a formulação de políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação, seriam tomadas em consideração as informações da ANEB (art. 1º, parágrafo 1º, alínea d), enquanto a ANRESC poderia “d) oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares. Aponta, ainda, que tais informações seriam úteis para a escolha dos gestores da rede a qual pertençam.” (art. 1º, parágrafo 2º). Estes pontos desvelam que, neste primeiro momento, a avaliação nacional amostral serviria de parâmetro para decisões de políticas educacionais, ao passo em que a avaliação censitária poderia incidir na responsabilização por resultados para as escolas e os gestores.

No ciclo posterior, a Portaria nº 47/2007 do INEP já apresenta a inclusão dos resultados da Prova Brasil, junto aos da ANEB, para subsidiar a formulação de políticas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação (art. 8º). A partir do modelo de 2011, na Portaria n. 149/2011 do INEP, aparece a apresentação da ANEB como complementar à Prova Brasil, para incluir amostra do público não contemplado nesta, a saber: estudantes matriculados em escolas com menos de 20 alunos, em escola privada, em escola

pública da zona rural e estudantes do 3º ano de ensino médio. Além disso, destaca também que servem de dados para cálculo do IDEB.

No que se refere à compreensão dos atores sociais entrevistados sobre a concepção de avaliação de sistema educacional, foi possível identificar alguns que afirmam consistir em um conjunto de ferramentas para analisar de forma ampla os dados relativos à educação. Seja em aspectos de condições da oferta em variadas dimensões como dos processos de ensino e aprendizagem para produzir informações voltadas à formulação de políticas públicas, é necessário extrapolar a ideia de verificar resultados e ter ações concretas a partir dos dados. Por outro lado, embora todos entrevistados tivessem a avaliação standardizada como uma das ferramentas para análise do sistema educativo, houve apontamento da avaliação, especificamente, como sinônimo ou como instrumento mais importante, haja vista a consideração do direito à aprendizagem.

Educação hoje deve ser associada com aprendizagem só que o aprendizado num sentido amplo, aprendizado de conhecimentos, de habilidades, mas também de atitudes, ou seja, está se falando que educação hoje é uma educação integral. Então quando a gente fala em avaliar a educação nós temos que responder a questão se as crianças e os jovens se elas tiveram a chance de adquirir, de desenvolver, de incorporar os aprendizados que elas precisam para a vida, então, é muito importante entender que a avaliação é no fundo também um instrumento para verificação do direito à educação. Se educação é aprendizado, nós precisamos verificar este direito. Então como a gente faz isso? A gente faz por esses sistemas de avaliação que têm outras finalidades, mas no fundo avaliação do sistema educativo significa verificar se as crianças e jovens aprenderam o que deveriam ter aprendido. Tendo dito isso, é muito importante dizer que o grosso do aprendizado é feito nas escolas, então os sistemas de avaliação educacional têm que ter um pedaço que seja da verificação das condições das escolas. Eu costumo dizer isso, que a avaliação tem a ideia de resultados e de processos, e isto constitui o sistema de avaliação educacional. (SJF, associação acadêmica)

Alguns participantes relataram suas percepções sobre as principais mudanças ocorridas na trajetória das avaliações nacionais no Brasil, destacando o aperfeiçoamento técnico dos instrumentos. No entanto, também foi apresentada pelo representante docente uma certa desresponsabilização do Estado com a educação ao passo em que ocorre o desdobramento na responsabilização da comunidade escolar pelos resultados nas avaliações.

A marca das avaliações padronizadas inicia em 1996 com a reforma administrativa de FHC, que não foi exclusiva da educação, com o interesse de tornar o Estado mínimo e a educação como direito, mas não exclusivo do Estado, incluindo ONGs. Uma privatização, uma entrega da escola para o privado. [...] O SAEB e o IDEB trouxeram o foco das avaliações com políticas de resultados, com ranqueamento, fazendo que as escolas quisessem estar em primeiro lugar dos índices e os professores buscassem bônus, mesmo burlando. [...] Com o IDEB, as avaliações se intensificam para mostrar melhores resultados, modificando a gestão das escolas que passam a gerenciar e buscar estes resultados. (AH, representante docente)

A abrangência quanto ao público participante e as tentativas de inclusão de outras áreas de conhecimento ocorreram nos ciclos de 2013, 2015, 2017. O intrigante foi a intensificação da avaliação com a implementação do modelo censitário e sua incorporação no índice que, supostamente, mede a qualidade, o IDEB, bem como o discurso de que é necessário publicizar os dados para cobrar as escolas sobre os seus resultados, atrelando recursos financeiros como premiação por atingimento de metas e exposição pública de resultados por unidade escolar. Isso configura a responsabilização como um formato de alto impacto (*high stake*), o que tem gerado consequências negativas como as apresentadas por Freitas (2012), por exemplo, o estreitamento curricular e a exclusão de estudantes com baixo desempenho no dia da aplicação dos testes cognitivos, configurando corrupção de indicadores (LINN, 2000).

Além dos dados dos documentos, percebe-se, mais especificamente, na fala de um técnico da avaliação brasileira, o destaque da articulação das diversas transformações técnicas da avaliação com os percursos históricos e políticos do país e do mundo, destacando o contexto do avanço neoliberal atrelado à sistematização de avaliação de resultados; os problemas estruturais de pessoal e recursos financeiros para implementar e melhorar o sistema de avaliação; o destaque da opção política dos testes cognitivos e a indução para que administrações locais, amarradas por recursos financeiros, também seguissem esta linha, essa cultura avaliativa racionalizada; a intensificação da responsabilização da comunidade com a alteração para o caráter censitário da avaliação no governo Lula; bem como os problemas em atingir o trabalho dos professores, sob o discurso de que assim buscariam melhorias.

Primeiro, como que aparece a avaliação? Aparece pelo avanço do neoliberalismo com todas as questões envolvidas com isso, da descentralização, menos recursos para a educação, isso tudo que a gente já conhece de neoliberalismo. [...] Um dos instrumentos utilizados foram os testes para saber os desempenhos dos alunos em matemática e língua portuguesa, muito inspirado no que estava sendo feito nos Estados Unidos, no NAEP. [...] Isso foi a base que deu sustentação. [...] Na redemocratização do país, a ideia era levantar uma série de medidas. Nestas medidas estariam os testes cognitivos, mas muito mais do que isso. [...] Ter um painel com as diversas medidas para daí formular soluções para melhorar aqueles problemas que foram apontados. E na época a equipe tinha poucas pessoas e com financiamento restrito, o Brasil estava em uma crise econômica e não tinha recurso. [...] Com financiamento de um órgão internacional na área da agricultura, [...] foi possível financiar a criação de um sistema de avaliação com várias facetas educacionais [...] Vários sistemas interligados para fazer toda a medida. [...] Mas de fato o que ganhou evidência foi o modelo com teste cognitivo e com questionário contextual. Porque o objetivo não era justificar o resultado do aluno a partir do resultado do teste e sim levantar informações sobre o resultado educacional. [...] Tinha uma série de problemas técnicos. [...] Projeto piloto em 1988 [...] Primeiro ciclo em 1990, segundo em 1993, mas os dados não eram comparáveis e começou a se questionar como iam saber se o processo educacional está avançando ou não. E o Heraldo insistia que a ideia não era essa, mas saber as deficiências para fazer as políticas para superar [...] A ideia era fazer a avaliação a cada dois anos,

mas em 1992 não havia recursos [...] Estados se mobilizaram para a realização do SAEB em 1993. [...] As Secretarias Estaduais de Educação viram que essa avaliação era um instrumento que ajudasse a elaborar as políticas e as escolas. [...] Tanto no primeiro ciclo quanto no segundo tinha-se a premissa da participação. Então, o MEC juntava todas as secretarias dos estados, todos os instrumentos e discutia. Era um processo participativo que era típico dessa época pós constituinte, período da redemocratização. Aí a participação era intensa, a discussão era intensa. Em 1995, FHC entra, e se começou a fazer algumas discussões sobre a necessidade de fazer aprimoramentos no SAEB, com algumas influências tanto da Carlos Chagas e da Cesgranrio, de que seria necessário fazer um levantamento longitudinal do processo e que precisaria ter um instrumento mais sofisticado, uma análise estatística mais sofisticada para fazer isso. [...] Então, nesta edição há uma grande mudança e toda a participação, todas as secretarias de educação são alijadas do processo, ficando tudo dentro do MEC, com controle e recursos do ministério. De novo a moeda de troca na política: “eu tenho dinheiro, eu posso fazer; se quer fazer tem que ser dentro da minha regra, se não quer fazer, faz do seu jeito, mas não vai ter dinheiro.” [...] E perderam todo aquele processo de discussão. [...] A partir de 1995 tem o modelo que é basicamente o modelo que nós temos hoje, a única coisa que mudou foi que fazia a medida amostral e agora tem a quase censitária, porque tem escola que não tem um mínimo de alunos exigidos para fazer a medida. [...] Essa é a pergunta de um milhão de dólares: por que a gente gasta tanto dinheiro para fazer isso? Então tem algumas coisas que também são importantes. [...] Esse período de inflexão dos dois primeiros ciclos para o terceiro ciclo, esse alijamento da participação das secretarias de educação é um ponto importante que merece ser comentado, analisado. O segundo ponto que vale a pena discutir é que, se a avaliação educacional de larga escala está muito imbricada com o avanço do neoliberalismo e todas suas questões, é importante ver o que acontece no governo Lula, que vem com uma proposta de combater parte dos males do neoliberalismo. Tanto é que, logo no início do governo, houve um movimento no MEC. Foi feito um seminário e o título era “Avaliar para quê?”. Por quê? Porque queria se discutir um modelo de avaliação, ou mesmo a extinção do modelo de avaliação porque a pergunta era essa: qual o objetivo da avaliação? [...] E se pensava que o SAEB poderia não servir para nada. Então, este é mais um ponto para inflexão e um terceiro ponto é que, no mesmo governo Lula a gente passa por um SAEB amostral para um SAEB censitário. E bem, se o SAEB faz parte de um processo neoliberal, sair do modelo amostral e ir para a escola, você está aprofundando ainda mais esse processo neoliberal. [...] Diante dessas mudanças significativas, que não é dos instrumentos, mas da filosofia, é muito difícil hoje identificar qual é o objetivo do SAEB. Se você for olhar as portarias, elas indicam algumas coisas. Difícil é você identificar se tudo aquilo que está afirmado é aquilo que consegue ser feito. [...] Como a ideia de que os professores têm que se apropriar dos resultados das avaliações, porque isso que vai fazer mudar a educação. E isso faz com que eu fique com a dúvida que eu falei no início para você. É muito difícil que o professor se aproprie desses resultados. [...] Dizem: “se mostrar para eles os resultados dos alunos...”, mas eles sabem, não precisam de uma avaliação externa para saber quais são as dificuldades dos alunos [...] Você faz a avaliação no final do ano, o resultado só começa a aparecer em julho do ano que vem e as análises no final do ano quando o professor já não está em contato com aqueles alunos que eventualmente tinham dificuldades, então para ele, no dia a dia dele não vale nada. [...] Alguns estudos mostram que há escolas que conseguem fazer algo, mas são escolas que já têm características, estruturas, profissionais com ethos muito bem definidos, lideranças importantes, uma comunidade que apoia o trabalho da escola, ou seja, você tem uma série de condições e esse resultado das avaliações aparece como um dado que fez a escola trabalhar, mas não foi esse resultado, foram as condições. Então, a avaliação é uma informação a mais para a escola trabalhar. E quanto está lá nos objetivos melhorar a qualidade da educação nas escolas, você vê que ela não faz isso, tem que olhar para todo o processo. (HNJ, técnico)

A estrutura organizativa da administração da educação pública brasileira centraliza o poder decisório nas mãos de governos e coloca como secundária a participação política dos cidadãos, que acaba, muitas vezes, limitada ao voto e abre espaço para iniciativa privada

como reguladora da qualidade. Este fato se desdobra na responsabilização, haja vista que, tendo maior poder nas mãos, os governantes fazem incidir sobre as comunidades escolares a “culpa” pelos seus resultados por constantemente apresentar documentos e discursos que destacam como pontual a cada escola a necessidade de ações eficientes, mesmo que muitas das escolas enfrentem maiores dificuldades estruturais e relacionais por conta das desigualdades sociais, culturais e econômicas, o que se entende como culpabilização.

A partir das falas dos atores sociais, nota-se que a *accountability* pode ser compreendida em duas perspectivas: visões marcadas pela necessidade de o poder público prestar contas para exigir melhorias na educação, como uma ideia de cidadania e garantia do direito à educação, e visões que trazem a crítica ao uso de *accountability* em educação dada a ênfase nos resultados e não no processo, levando à mercantilização da educação, à competição entre instituições escolares e profissionais, à culpabilização dos atores no chão da escola.

Para evidenciar a percepção de atores sociais que valorizam *accountability* como um potencial de controle social e de percepção de responsabilidades da educação, principalmente, voltada aos professores e unidades escolares, mesmo considerando os contextos em que se inserem, apresenta-se algumas falas, ressaltando que eles são estudiosos de avaliação, já assumiram funções de autoridade ou de consultores dos governos para definições de ações e programas educacionais.

São as redes municipais e estaduais que detêm as redes de escolas e que têm que atuar. [...] Quem oferta a educação, quem contrata os professores, quem isso e aquilo são elas. O MEC, por exemplo, fez a Base (BNCC), que é uma política de sentido nacional para orientar, mas é sentido de apoio. [...] Para mim a Base tem esse sentido, por mais que ela possa estar forte, ela está longe da força que algumas pessoas acham que ela tem. Alguns acham que a Base vai resolver todos os problemas, mas não vai. [...] O impacto é muito mais modesto do que se pode pensar. [...] Tem várias coisas nessa linha. Você pode identificar e difundir boas práticas. Assim, Sobral, o que estão fazendo lá, então eu acho que isso é o papel do MEC. Mas ele não tem a política, ele não pode mudar os professores, não pode redesenhar a política de contratação, de salário, de nada disso. [...] O FUNDEB pode mandar mais recursos, mas o FUNDEB também é muito mais de apoio. Mas quem mais pode interferir na sala de aula são as redes. Em nossos sistemas são os secretários estaduais e municipais, e as escolas e os diretores. [...] Tem gente que quer uma política de centralização, [...] mas acho que isso não dá certo. Agora, é preciso ter accountability e na educação se tornou uma coisa feia, mas que em todas as outras áreas se tornou uma ideia fundamental de democracia, de transparência do setor público. Então, qualquer pessoa que você elege tem que ter accountability. E todo funcionário público, juiz, todos têm que ter isso, mas escolas parece que virou um negócio de culpar as escolas, mas prestar contas não tem nada a ver com culpa. Eu era diretor do INEP e eu tinha que prestar contas. Se eu sou diretor de uma escola e acontece alguma coisa na escola, eu sou chamado para falar, não quer dizer que eu tenha culpa de nada que aconteceu. Eu sou responsável. Se a inflação estourou, eu tenho que chamar o Ministro da Fazenda para prestar contas do que aconteceu. [...] E as avaliações permitem isso. A accountability é que você é responsável e presta conta para aqueles que deve prestar. Então, as escolas devem ter accountability para quê? Para os secretários ou para os pais dos alunos? O que não pode ser é você perguntar para o diretor para quem ele presta contas e ele dizer que é para ele

mesmo. Ele é um servidor público, que está prestando um serviço público e não pode falar que presta conta para ele. Você tem que prestar contas para a sociedade, para aqueles que foram eleitos para tocar o sistema. E tem vários estudos mostrando que essas avaliações têm certo impacto, não é decisiva, mas tem impactos, aumenta a probabilidade de reeleição ou não do prefeito. Agora não tem nada a ver com culpa se vai mal, aí cabe a justificativa: “olha a escola está em uma área de violência”. Pode ter um desempenho terrível, mas não é culpa de ninguém não. Mas o diretor precisa falar, então, essa é a importância. [...] Com as avaliações se mostram os resultados e você dá as informações para fazer accountability para o eleitor, inclusive para os pais dos alunos. O sistema de accountability pode gerar um pouco de pressão? Pode. [...] Nossos sistemas de accountability têm até impacto, mas eles são modestos. Não vão revolucionar a educação. Também não tem isso de que vai excluir os alunos. São só algumas informações a mais.

[...]

O problema das instituições externas é que acham que sabem como ensinar e os professores não sabem. [...] Eu posso fazer um sistema, como o IDEB surgiu, para estudos pedagógicos. Esse sistema informa sobre práticas de ensino e uma vez que a gente produz alguma coisa, divulga para as redes. [...] Alguém que fez Pedagogia não sabe necessariamente qual a melhor forma de alocar recursos na educação. Se tem que colocar menos alunos em classes que têm mais deficiências de aprendizagens, dar salas menores para professores iniciantes, professores melhores têm que pegar determinadas salas, então tem várias coisas sobre eficiência de escola e de sistemas que não são fáceis de se resolver. E as pessoas que foram instruídas para serem professores não lidaram com isso. É um problema de muita grandeza. Então, na macro política a gente está lidando com essas coisas, do mínimo que tem que ser dado dos currículos, essas coisas orientadoras, mas na hora que o professor fecha a porta da sala de aula o negócio fica na mão dele. [...] Eu posso depois aferir resultados para saber se o aprendizado está acontecendo, coisas desse tipo. [...] Tem professores com desempenhos melhores que outros, mas a gente não sabe exatamente o porquê. Podem motivar mais os alunos... Não tem aprendizado sem trabalho. (FR, autoridade)

Eu vejo que o impacto maior da avaliação se dá nos estados e nos municípios. Agora, o MEC tem o SAEB que é uma grande política, divulgar o dado eu acho que é uma grande política. [...] Eu quero insistir sempre que quando você está falando resultado, você está fazendo sempre um recorte sério, uma limitação metodológica muito séria. Porque resultados são duas coisas: as condições das escolas e resultados dos alunos [...] A primeira coisa que eu fiz quando entrei no INEP, em 2017, foi criar um indicador de nível socioeconômico. Por que que isso é importante? Porque a gente sabe que o aprendizado, o sucesso do aprendizado e a facilidade com que o aprendizado ocorre, depende muito do que a criança traz de casa. Então, não dá para a gente comparar escolas, sem verificar como que essas escolas se comparam em termos de nível socioeconômico. Esse tipo de análise no caso brasileiro que é uma sociedade profundamente desigual, ele é o primeiro a ser feito. [...] Entenda que eu defendo resultado porque entendo como expressão do direito, mas assim que a pessoa colocou resultado eu vou começar a fazer algumas perguntas. A primeira delas é: de onde esse resultado vem? Ele vem de escolas que atendem pessoas mais excluídas ou incluídas? Ou seja, o seu resultado vai ser um resultado que eu vou comemorar muito, se ele for um resultado que vem de escolas com alunos de um baixo nível socioeconômico. [...] A gente só fala da média e não me interessa a média do Brasil. A primeira análise dos resultados é do nível socioeconômico, é a interpretação pedagógica. Quando eu estive no MEC, eu construí um site para interpretar pedagogicamente, que a pessoa que me sucedeu tirou do ar sem ter colocado nada lá. Eu acho isso lamentável. Porque se eu te digo que você tirou seis, você vai poder fazer muito pouca coisa na dimensão do ensino. [...] Se não tomar cuidado, deixa de lado a dimensão pedagógica, o direito. A aprendizagem, a sabedoria, só ocorre dentro da sala de aula. Então, quando eu falo de resultados eu faço essa distinção: primeiro o resultado do ponto de vista de gestão, segundo o resultado do ponto de vista pedagógico. Em muitos lugares essas coisas não aparecem. Não dá para considerar somente o resultado. Como teve prefeito que quis colocar o resultado na porta da escola e eu disse “isso não se faz”. [...] Porque a escola que vai ter melhor resultado é a escola que vai ter menos pobres, a escola que tem menos negros. Então, os resultados de aprendizado têm que ser considerados nessas duas dimensões: a dimensão social e a dimensão pedagógica. [...] se você perguntar como isso é feito, isso não é bem feito ainda e nem entendido.

Porque a universidade que poderia fazer algo para ajudar, ela é muito contra a medida e eu não entendo porque que é contra. Se eu entendo a aprendizagem como um direito, não entendo porque ser contra. [...] A gente precisa de levar isso para os cursos de licenciaturas, para a formação continuada, para trabalhar com isso, para fazer toda essa discussão. (SJF, associação acadêmica)

De outro lado, o representante da classe docente de educação obrigatória apresenta críticas aos modelos de *accountability* devido à proximidade com quem sente cotidianamente a pressão por resultados e, por vezes, sem que se dialogue sobre as condições de trabalho ou sobre as concepções e objetivos educacionais.

É importante para qualidade da educação e tem que ter um caráter diagnóstico. Tem que ser uma avaliação de sistema que identifique os pontos fracos e os pontos fortes dos sistemas. [...] As condições do espaço escolar, as condições de trabalhador também interferem na qualidade da educação. Nós tivemos uma luta para conseguir o concurso público para os professores e hoje temos uma grande quantidade de pessoas terceirizadas, isso interfere muito na qualidade. As condições dos nossos estudantes, os ambientes e com que condições eles vivem. [...] Todos esses elementos devem compor esse processo de avaliação de sistema, para que possamos identificar quais as fragilidades. Considerando todas as condições colocadas para as escolas. Como o Brasil é um país grande e diverso, saber se as escolas têm condições distintas, tem que ser levado em consideração isso. (AH, representante docente)

Os dados de entrevistas também trazem a crítica, por parte de acadêmicos, aos processos de *accountability* por entenderem que estão associados às políticas meritocráticas de responsabilização com viés liberal, como se nota na seguinte colocação:

Accountability é uma proposta de avaliação feita para organizações empresariais que se generalizou para as instituições sociais, incluindo escolas, hospitais, etc... Como ela toma por base a existência de uma “organização empresarial” e como as escolas não são organizações, mas sim “instituições sociais”, então elas não servem para avaliar escolas. Neste sentido, não adianta tentar traduzir o termo ou dar a ele significados “progressistas”, pois está condenado de partida por se ajustar apenas a organizações empresariais ou que querem parecer-se a elas. (FLC, acadêmico)

Com base no mapeamento de Bertagna e Borghi (2018), nota-se que, no ano de 2007, com a criação do IDEB como ferramenta para medir a qualidade da educação, houve a intensificação de sistemas de avaliação estaduais, para além do sistema de avaliação nacional, ampliando a cultura da avaliação com vistas à melhoria do ensino. Desta forma, há uma incidência maior da regulação do poder público sobre os resultados educacionais, podendo intensificar processos de prestação de contas e responsabilização dos resultados, sobretudo, atribuída aos professores e diretores, bem como aos estudantes.

O estudo de Werle (2011) desponha para a hipótese de aumento das avaliações no Brasil com o alinhamento à regulação liberal, inserindo o gerencialismo nas políticas públicas educacionais:

[...] o projeto de avaliação em larga escala em desenvolvimento desde o final da década de 1980, desdobrado ao longo de vinte anos, é reforçado a partir de 2005. Reforçado por receber importante legitimação a partir de ações pragmáticas vinculadas ao ranqueamento de instituições, escolas, redes municipais e estaduais, à liberação de recursos, à valorização da “transparência” para a sociedade e à necessidade de qualificação da educação. Reforçado pela criação de novos índices e sistemas de seleção que valorizam os resultados de outras avaliações, que instituem novos parâmetros de comparações entre as instituições do sistema educacional. Pode-se levantar a hipótese de que as políticas de avaliação não estejam presentes no cenário educacional brasileiro simplesmente para produzir comparações e emulação, mas para responder a estratégias gerencialistas de modernização e racionalização voltadas para resultados. (WERLE, 2011, p. 790).

Verifica-se aqui, assim como Cerdeira (2015), que as avaliações de desempenho no Brasil têm sido comumente associadas a medidas de responsabilização educacional, com a divulgação pública dos resultados, repasse de verbas às escolas e premiação dos profissionais da educação, como evidências de políticas de gerenciamento de resultados e estabelecimento da meritocracia.

Uma vez que não se verifica ênfase em processos participativos e dialogados nas propostas nacionais de avaliação, pode-se notar, lembrando os apontamentos de Freitas (2013) sobre a responsabilização, que ocorre a cobrança por melhorias de maneira verticalizada, do Estado aos servidores públicos e à comunidade, e não há promoção de ações horizontalizadas, com corresponsabilização do poder público e da comunidade escolar. E ainda há o destaque aos dados quantitativos, embora conste em documentos que reconhecem a necessidade de análise qualitativa dos dados, como se vê aqui:

A informação numérica da proficiência média obtida é importante para o acompanhamento do progresso dos sistemas educacionais, por meio do qual é possível, por exemplo, avaliar os efeitos de determinadas políticas públicas. Entretanto, faz-se necessário que os dirigentes educacionais, os diretores e os professores analisem os resultados gerados pelo SAEB com base no contexto de sua rede e associando-os a informações de caráter pedagógico, de forma a explorar as potencialidades do dado. Assim, de um lado, a interpretação pedagógica das escalas de proficiência é fundamental para fornecer um sentido qualitativo e pedagógico às estimativas quantitativas, possibilitando ampliar o significado das proficiências e dos parâmetros de dificuldade dos itens. De outro, olhar para esses dados

pedagógicos à luz do contexto social e cultural da rede e, especificamente, da escola possibilita compreender os dados do SAEB para além da informação numérica, favorecendo reconhecer o que os estudantes são capazes de fazer em termos de conhecimentos e habilidades quando posicionados em pontos distintos da escala. (BRASIL, 2018, p. 47).

Não se enfatiza ou orienta para promoção de espaços democráticos de diálogos qualitativos sobre os resultados e o papel de cada um (Estado e escola), além de ficar restrito à análise como se fossem aspectos específicos a serem resolvidos somente dentro dos sistemas de ensino.

Pode-se observar no resumo técnico do IDEB 2005-2017 que a política avaliativa traz a comparação e os dados mensuráveis de desempenho e fluxo escolar como carro chefe:

Com o IDEB, ampliam-se as possibilidades de mobilização da sociedade em favor da educação, difundindo e valorizando a cultura do aprendizado, uma vez que o índice é comparável nacionalmente e expressa em valores dois resultados muito importantes do processo educacional. (INEP, 2018, p. 7).

E também aborda a qualidade como desafio da escola e do Estado, no entanto, mais uma vez, destacando o recorte na aprendizagem de leitura e matemática, como necessidade de apoio com objetivo de melhor desempenho.

É importante que tais iniciativas sejam identificadas e estudadas e que, eventualmente, possam inspirar atitudes em prol da consolidação de uma cultura que valorize o aprendizado e a trajetória regular dos estudantes, sem, entretanto, desconsiderar outras dimensões para que efetivamente o País alcance um patamar mais avançado de qualidade da educação que oferece às suas crianças. Os números mostram alguns avanços importantes, sobretudo nos anos iniciais do ensino fundamental, mas também, algumas preocupações que precisarão ser discutidas no âmbito das escolas, com o indispensável apoio e colaboração dos níveis mais elevados de gestão nos municípios, nos estados e no Ministério da Educação, para que o desempenho dos estudantes brasileiros possa seguir uma trajetória de melhoria. Não é tarefa fácil, mas os desafios estão postos. (INEP, 2018, p. 61).

Questionados sobre a qualidade educacional e sua relação com os sistemas nacionais de educação, os atores sociais trataram diversamente o tema. Foi enfatizado por alguns participantes que os dados das avaliações destacavam escolas e sistemas eficientes que seriam exemplos a serem seguidos e, por outro lado, alguns reclamavam da falta de espaços participativos no processo de avaliação e da complexidade da qualidade educacional, incluindo os profissionais da educação e comunidade escolar.

Uma das falas apresentava um incômodo com o que poderia ser considerado qualidade, uma vez que apesar de compreender que há relações dos resultados das avaliações com os contextos em que a escola e a comunidade estão inseridas, também tem sido apresentada como “é tudo e não é nada”. Isso leva a este representante de associação acadêmica questionar a falta de objetividade nas definições de qualidade e enfatizar a necessidade de melhoria técnica do instrumento avaliativo, destacando sua defesa na possibilidade de medir a qualidade educacional.

Como eu vim da estatística, eu me assustei muito com a polissemia dos conceitos e termos na educação. Tem coisas que têm uma consequência muito grande ao debate educacional. A universidade deveria ter uma definição do que é a qualidade da educação. Qualidade da educação é tudo e, portanto, não é nada, cada um fala o que quer. Para mim, eu costumo falar o que é uma educação de qualidade: primeiro, é uma educação que as crianças aprenderam o que deveriam aprender, só que nós colocamos numa escola que tenha as condições adequadas para oferecer. No entanto, o que são condições adequadas? São condições de infraestrutura e condições do corpo docente. Então, ter uma definição clara é absolutamente fundamental. Vide nas universidades que não se explicita o que é qualidade, porque se minimiza a ideia do aprendizado. [...] Na minha cabeça, a qualidade da educação tem duas dimensões. Para eu tomar uma decisão, que nunca vai ser de sim ou não, se a educação em um estado ou município é de qualidade, com um monte de educação de qualidade que nós estamos, eu levaria em conta essas duas dimensões. [...] Eu estou colocando a avaliação, que você chama de standardizada, como uma ferramenta de geração de dados para que o sistema possa olhar de forma objetiva aquilo que de fato é importante, que é a qualidade. Então, a avaliação está no centro da discussão sobre qualidade da educação. [...] Tem pessoas que criticam, e eu entendo e estou criticando também, os instrumentos que nós estamos utilizando. Ou seja, o instrumento da Prova Brasil é um instrumento muito complicado, porque é um instrumento só de múltipla escolha e, mais do que isso, [...] as questões, 100% das questões no 5º ano, são o que a gente chama de aprendizagem superficial, usando a taxonomia solo. Nós temos um instrumento que eu costumo falar que “nosso sarrafo está baixo”, mas ele não é viciado. Se com esse instrumento eu vejo tantas escolas, tantos alunos em posições tão baixas, então, nosso problema é muito sério. (SJF, associação acadêmica)

Os atores sociais que representam a categoria docente e os acadêmicos ressaltam as multidimensões da qualidade e a importância de ser referenciada socialmente com importantes indicativos para a democratização da educação.

A avaliação deveria servir para o regime de colaboração que consta na Constituição Federal de 1988, mas nunca serviu. [...] Enquanto a gente não inverter essa lógica, e essa lógica é invertida com a gestão democrática, para concretizar o que está no artigo 15 da LDB que é de 1996 que dá autonomia para as escolas para definirem questões administrativa, curricular e financeira, e isso nunca foi dado. A autonomia para trabalhar com os conteúdos com base na sua realidade, com suas necessidades, ouvindo a comunidade escolar, inserindo a escola no bairro em que ela está atuando e trazendo a comunidade para dentro da escola para compartilhar essa política. Isso se faz com a gestão democrática para saber qual o papel do município, do estado, da União e da comunidade para a qualidade social da educação. (AH, representante docente)

Em se tratando do diálogo sobre as avaliações nacionais em relação com a qualidade educacional também se coloca o problema de adequação do conceito ao modelo neoliberal.

A relação deve ser para cima: para as políticas públicas. Não para baixo: em direção às escolas. Feita na forma como fazemos, não gera melhorias – nem aqui e nem em nenhum lugar. Geram apenas fiscalização, agitam o mercado educacional (via mídia) e orientam a escolha dos pais. (FLC, acadêmico)

Schneider e Nardi (2018) constataam que o IDEB se tornou referência majoritária para o planejamento educacional do Brasil em todas as esferas de governo, posto como “[...] Tradutor oficial da qualidade nas e das escolas de educação básica brasileiras, o IDEB é, portanto, o indicador para o qual devem estar voltados, prioritariamente, o planejamento e a execução de ações pela melhoria da qualidade educacional.” (SCHNEIDER; NARDI, 2018, p. 56). Ou seja, composto pela avaliação estandardizada nacional, o IDEB se associa aos instrumentos de política para regulação, incentivos, financiamentos, organização curricular, etc.

Estes parâmetros levam a relacionar a conformidade do modelo avaliativo brasileiro com uma perspectiva mais atrelada à concepção de qualidade total, com medidas e técnicas que aludem para uma imagem de racionalidade, conduzindo para uma formação de estudantes com limites em habilidades de leitura e raciocínio matemático, que assentam e adequam à competição da sociedade capitalista, colocando-a como imutável e eterna. A regulação centralizada, pautada nos resultados de desempenho dos estudantes em testes cognitivos como consequência da (questionável) eficiência escolar, não condiz com as multidimensões da qualidade social da educação e tem se desdobrado no modo de planejar e agir em políticas educacionais.

Afirma-se isto, pois, como se nota, o percurso da avaliação nacional brasileira tem se configurado pela calibragem de indicadores mensuráveis e a responsabilidade dos desempenhos tem recaído sobre a comunidade escolar, sob a perspectiva de mérito pelos esforços individuais, embora haja a necessidade de um conjunto de políticas educacionais e sociais para que se alcance uma educação de qualidade como direito com apoio mútuo entre Estado e cidadãos.

A ideia de responsabilização tem se apresentado com controvérsias. Estudos como o de Brooke (2008, p. 94) defendem a responsabilização, entendendo a

[...] política de responsabilização como uma tentativa de melhorar os resultados das escolas mediante a criação de conseqüências para a escola ou para professores individuais, sejam elas materiais ou simbólicas, de acordo com o desempenho dos alunos medido por procedimentos avaliativos estaduais ou municipais.

Colocando as esferas estaduais e municipais como *lócus* de sua implementação, devido à oferta da educação básica ser incumbência destas (conforme CF/88 e LDB/96), Brooke (2008) apresenta a oferta de bônus salariais ou prêmios monetários aos profissionais da educação e a divulgação de boletins, envolvendo a publicação e disseminação de resultados de desempenho, como política de responsabilização realizadas no Brasil. Estas medidas são colocadas por Bonamino e Sousa (2012) como conseqüências fortes (materiais) e fracas (simbólicas) da responsabilização, respectivamente, correlacionadas à organização e formato das avaliações.

Por outro lado, Freitas (2004, 2012, 2013, 2016, 2018) tem reafirmado a relação incisiva da avaliação como ferramenta da implementação da reforma empresarial no Brasil, promovendo a auditoria que movimenta um mercado financeiro e joga, com forte peso, na disputa de formação dos estudantes.

O fato é que, por trás dessa questão de *accountability*, existe um mercado educacional. [...].

No Brasil, não temos uma estimativa do dinheiro envolvido. Mas acho que se chutarmos que já passamos da casa do bilhão não estaremos muito equivocados. E o mercado ainda está se constituindo, ou seja, as grandes empresas internacionais só agora começam a olhar para esse mercado nascente. Portanto, deveremos ter um crescimento dessa atividade empresarial no campo da avaliação e da consultoria, que são duas áreas que operam articuladas. Há uma gama de empresas que avaliam e uma gama de empresas que se dispõem a “consertar” aquilo que foi encontrado na avaliação; elas representam dois segmentos do mercado. Não tenho nada contra as pessoas ganharem dinheiro na nossa sociedade fazendo consultoria, tendo empresa, tudo isso é legal, não existe nenhuma irregularidade. Mas, obviamente, constitui-se em um poder dentro da sociedade que costuma “falar com o chefe” e não com técnicos etc.; em suma, tem um poder real. E, obviamente, tem seus interesses também, independentemente até das conseqüências que algumas políticas possam gerar. (FREITAS, 2013, p. 349).

Com a disseminação da cultura avaliativa e intensificação das esferas avaliadas no Brasil, nota-se uma maior consonância com a ideia de obsessão avaliativa do Estado (AFONSO, 2009), enveredada ao modelo de produção capitalista.

Por outro lado, também, observou-se que, na categoria *autoridades*, há um entendimento do papel político das instituições reguladoras/avaliadoras como auxiliar na busca por verificação de problemas nos sistemas de ensino.

Nosso sistema educacional tem um tripé. Primeiro, nosso sistema educacional é um sistema descentralizado [...]. Tem vantagens, desvantagens, mas acho muito difícil a gente mudar isso, centralizar tudo de volta. Sistemas descentralizados têm vários pontos positivos [...] tendem a ser mais inovativos, têm mais sistemas tentando coisas diferentes. [...] Sistemas descentralizados também permitem que problemas locais possam ser tratados da melhor forma do que sistema global, com um único gestor de rede para o Brasil [...] E outra coisa importante, que aí eu acho que as avaliações entram, é que eu preciso transmitir os bons exemplos. Se tem vários sistemas tentando as coisas, eu preciso que essa informação flua [...] precisa de ter comunicação. E é preciso também que aqueles que recebem o serviço descentralizado tenham uma capacidade de julgamento, se está recebendo boa ou não qualidade de educação. E as informações vindas das avaliações dos sistemas descentralizados são fundamentais, senão esses sistemas podem se isolar. [...] Então, elas fazem esse elo. Poderia fazer por estados e municípios e não por escola. Poderia deixar para que as [avaliações] por escolas fossem locais, nos municípios. Mas alguns municípios, e nem os estados, ainda tinham condições de fazer, então não acho que foi uma interferência grande fazer uma nacional por escola. Acho que é esse elemento que é fundamental. Junto com o FUNDEB, nós montamos este sistema para dar certa organicidade para nossos sistemas descentralizados, que é compatível com nosso regime político, que é uma federação. [...] Nos últimos anos, na educação básica, o Ministério da Educação trouxe um sistema de avaliação centralizado que eu acho que ele é funcional para o nosso sistema de oferta descentralizada de educação. Não resolve, mas evidentemente dá funcionalidade. Posso detectar alguns problemas, mas a avaliação não resolve, ela não tem uma solução nela mesma. Uns falam “Você, o INEP, me dá nota baixa e não diz o que tenho que fazer”, e eu digo “Eu sou avaliador, você que é o secretário de educação, você que tem que saber o que fazer, você que tem que dar a solução.” Nós não podemos inverter os papéis. (FR, autoridade)

No entanto, quando falta o apoio federal aos municípios e estados que têm parca estrutura para seus sistemas de ensino, os problemas se intensificam e se abre brecha para processos de privatização dentro da escola pública (ADRIÃO *et al.*, 2016). Bertagna e Borghi (2011) indicam as possíveis relações de compra de sistemas de ensino privados por municípios brasileiros com o anseio de apresentar bons resultados nas avaliações externas, considerando a crescente incidência do SAEB e IDEB nas políticas educacionais, o que desvela mais um indicativo de interesses de mercado com a ênfase no atingimento de metas.

Partimos aqui da constatação de que a adoção de sistemas de ensino privados por municípios paulistas tem tido um significativo avanço conforme dados apresentados em pesquisa anterior. Afirmamos que a centralidade atual dos sistemas de avaliação educacionais acaba gerando uma “corrida” das escolas e dos municípios para atingir metas e/ou melhores resultados. Nesta corrida, uma das estratégias adotadas pelos municípios é a compra de sistemas de ensino privados que passam a ser como os principais atores na reconfiguração da organização do trabalho pedagógico das escolas públicas, incidindo sobre as práticas pedagógicas, o currículo, a gestão escolar, entre outros. Apontamos, ainda, que esta reorganização levada a efeito pelo setor

privado se contrapõe às legislações educacionais que estabelecem o princípio da gestão democrática nas escolas públicas e encaminham para a construção da autonomia das mesmas. (BERTAGNA; BORGHI, 2011).

Esta busca de poderes públicos locais por assessorias e compras de materiais privados, como estratégia para alavancar os resultados, associa-se aos dados de entrevistas, com os quais também se obteve que os representantes da categoria docente, apesar de apresentarem uma percepção da importância das avaliações de sistema, entendem que, atualmente, estas avaliações estão mais atreladas à busca por resultados numéricos que promovem os governantes ao passo em que intensificam o controle do trabalho e a desvalorização de sua categoria.

A marca das avaliações padronizadas inicia em 1996 com a reforma administrativa de FHC, que não foi exclusiva da educação, com o interesse de tornar o Estado mínimo e a educação como direito, mas não exclusivo do Estado, incluindo ONGs. Uma privatização, uma entrega da escola para o privado. [...] O SAEB e o IDEB trouxeram o foco das avaliações com políticas de resultados, com ranqueamento, fazendo que as escolas quisessem estar em primeiro lugar dos índices e os professores buscassem bônus, mesmo burlando. [...] Com o IDEB, as avaliações se intensificam para mostrar melhores resultados modificando a gestão das escolas que passa a gerenciar e buscar estes resultados. [...] Hoje ela está mais para promover governos. Ela não consegue fazer um diagnóstico. [...] O objetivo é alcançar as metas do IDEB e estar nos primeiros lugares, não ter participação social, que a escola se desenvolva, que o aluno aprenda. [...] Com o ranqueamento feito com o SAEB, com o ranqueamento feito com o IDEB, você vê todo governo que entra querendo ser primeiro lugar, porque isso faz receber um dinheiro extra [...] independente de burlar ou não os resultados. Sendo a avaliação o carro chefe da política educacional e tendo a matemática e língua portuguesa junto com a taxa de aprovação, você acaba cometendo um crime contra os estudantes, porque este processo tem disputas, competições dentro do espaço escolar [...] E o gestor escolar acaba trabalhando para a gerência nas escolas para buscar resultados. Para chegar lá nos primeiros lugares, eu faço qualquer coisa. Um objetivo político da forma mais dramática possível. [...] As determinações das políticas educacionais vêm de cima para baixo. Quem define a meta é o governo federal, quem define o currículo que vamos trabalhar na sala de aula é o governo federal, então, sem levar em consideração as condições desiguais das escolas de ponta a ponta desse país. O que acontece, muitas vezes, é professores de áreas de ciências, história e geografia darem aulas de matemática e de português para saírem bem na prova. Porque tem a questão do bônus para os professores e eles buscam os resultados. (AH, representante docente)

Embora se perceba que a organização descentralizada do sistema de ensino brasileiro coloque maior alinhamento com tais princípios privados na arena local (estados e municípios), nota-se que encontram no aparato da União (âmbito federal) intensificações de avaliação e cobrança de metas por unidade que possibilitam que se desdobrem em políticas mais meritocráticas, visando a culpabilização e o controle de resultados, vendas de produtos e, ainda, desmoralizando profissionais da educação e estudantes em unidades que apresentem baixo rendimento dentro do modelo estandardizado de avaliação censitária e limitada apenas a

algumas habilidades. Percebe-se o distanciamento de um órgão que se coloca como central na medição e verificação, no estabelecimento de metas e exigências de resultados, mas que pouco se tem efetivado a promoção de programas e ações para auxiliar localidades, o que é essencial para o direito da qualidade educacional de todos, principalmente, quando se trata das localidades com situações mais precárias.

A partir da análise dos dados da pesquisa, entende-se que fica aparente uma relação da avaliação educacional do Brasil mais atrelada com a perspectiva de *accountability* economicista e como regulação dentro de políticas públicas neoliberais (FREITAS, 2005, 2013).

b) Avaliação, prestação de contas e responsabilização no Uruguai

No Uruguai, como visto, a trajetória da avaliação nacional teve foco na etapa da educação primária com continuidade de um modelo amostral. A partir do ano de 2013, criou-se um órgão externo responsável pela avaliação da educação, que implementou seu modelo avaliativo apenas em 2015. Esse modelo foi aplicado a partir de 2017 em caráter amostral com teste cognitivo em leitura e matemática para alunos em finais de ciclo de ensino, 3º e 6º anos da educação primária e 3º ano de educação média básica, contando com questionário de contexto e de habilidades socioemocionais e suas opiniões sobre o clima escolar, a convivência e a participação nas escolas.

O importante papel da avaliação de sistema educativo também foi reconhecido por atores sociais entrevistados no Uruguai, que sinalizaram que deve ocorrer um processo amplo, assim como destacaram as avaliações standardizadas.

Evaluación del sistema educativo, en mi visión, debería ser una mirada amplia del sistema, o sea, para empezar, debería hacer una evaluación de políticas educativas, que se hace poco, de programas, de distintos tipos de intervenciones que se generan desde las autoridades para incidir sobre las escuelas. (RP, académico⁴⁵)

[La evaluación estandarizada] Ayuda en la acción evaluativa que los actores hacen del proceso y que uso hacen para transformar sus acciones, lo que hacen los profesores en sus clases. El SEA no es confiable porque no hay modelo homogéneo de la aplicación. [...] La evaluación estandarizada es una mirada de aprendizajes con pruebas externas con ítems comparables [...] para toma de decisiones frente a la distribución no equitativa. (FF, asociación civil)

⁴⁵ A fim de garantir o sigilo sobre a identidade dos participantes da pesquisa, conforme orientação do Comitê de Ética da UNESP de Rio Claro, utilizou-se abreviações junto com a categoria a que pertencem.

A trajetória da avaliação de seu sistema de ensino se iniciou com um formato censitário e, posteriormente, se tornou amostral, a partir do segundo ciclo de aplicação e, assim, continua em seu formato atual.

Os atores sociais uruguaios relataram suas percepções sobre as principais mudanças ocorridas na trajetória das avaliações nacionais, destacando o aperfeiçoamento técnico dos instrumentos. Alguns entrevistados se atentaram às questões de melhorias de aferição dos dados, como aqueles que estiveram ou estão à frente das decisões e formulações políticas ou técnicas.

En 1996, cuando se empieza, la evaluación nacional en 6º de primaria se realiza con Teoría Clásica de los Testes. [...] A partir de 2005 se cambia para el uso de Teoría de Respuesta al Item [...] En 2008 el uso de la computadora y no más papel con el Plan Ceibal [...] Nuevas referencias con Aristas no permiten las comparaciones con las evaluaciones anteriores (PA, autoridade)

Nota-se nos apontamentos de entrevistados na categoria de autoridades que apresentam as características técnicas de avaliação para reformulação curricular e para verificar se programas educacionais estão funcionando como maneira de fomentar melhorias no sistema educacional.

A partir de la evaluación surgió la necesidad de describir o definir los niveles de logro de tercero y sexto, es un ejemplo de cómo la evaluación informa la política y hace girar la necesidad de mejorar la prescripción curricular. De hecho, ahora estamos trabajando sobre un marco curricular de referencia nacional para que haya una continuidad educativa conceptual y en ese marco también hemos hecho evaluaciones alineadas a esos perfiles de logro a los efectos de seguir la discusión curricular a partir de evaluaciones que las informa. (PA, autoridad).

Pesquisadora: ¿Entonces ese es el papel de la evaluación en el sistema uruguayo? ¿Está más relacionada con la definición de un currículum, como una meta de aprendizaje que los estudiantes están?

Bueno eso fue de hecho, a su vez también cada ciclo de evaluación al reportar niveles de logro de los estudiantes, dinamiza una discusión técnico política sobre cuánto están aprendiendo los muchachos; cuál es el nivel de desigualdad que tiene el sistema educativo uruguayo al distribuir el conocimiento socialmente valioso; permite a veces evaluar algunas políticas de compensación social en el sentido de si aumenta o disminuye la desigualdad entre ciclos. Eso tienen múltiples relaciones entre las evaluaciones y la planificación del sistema educativo. (PA, autoridade).

Enquanto outros, principalmente, representantes docentes e acadêmicos, atrelaram as avaliações às formas como afetaram a organização do trabalho pedagógico na escola e a formação e condição docente.

Con las evaluaciones estandarizadas dejó más visible las políticas [...] pero no hay condiciones que se necesita. Condiciones en aula, una línea más amplia. [...] Recibir los resultados a partir de lo que se enseñó con mirada de las autoridades, no llega a los procesos. Los mecanismos deben ser dialogados. Debe haber corresponsabilidad. [...] Lo que llega es ajustar el trabajo para mostrar resultados: estas pruebas presentan esta situación y el maestro entiende que puede o debe adecuar, con una buena intención (PE, representante docente)

Desde las escuelas el efecto de esta evaluación no tiene sentido. Son muy impuestas, sin aviso, sin consulta. Hoy por hoy, están nos cargando de muchas exigencias. Son obligatorias y con foco en la formación docente, sin contextualización de la realidad de las escuelas, no se toma en cuenta los maestros, hay un malestar. [...] Empobrece la mirada educativa, hay enfoque en lo que va estar en las pruebas y tenemos cinco campos de conocimiento como derechos humanos y programas escolares muy ricos. [...] (RT, representante docente)

As resoluções da ANEP têm destacado alguns conceitos relacionados aos processos avaliativos, como a ideia de qualidade:

No es pensable una sola definición de calidad dado que en ella subyacen las que se hacen de sujeto, sociedad, vida y educación. En todo caso, la definición de calidad conlleva siempre un posicionamiento político, social y cultural frente a lo educativo. Es un valor asignado a un proceso o producto educativo en términos comparativos. En el concepto de calidad está implícita una dimensión de futuro, de utopía o de deber ser. Depende de la sociedad en la cual se aplique así como del momento histórico, lo que supone la concepción de un objetivo de transformación educativa válido para un tiempo y espacio dado. (ANEP, 2016, p. 3).

Outro ponto importante sobre as políticas de avaliação do sistema de ensino público uruguaio é o caráter confidencial dos resultados como intenção de não criar classificação entre escolas.

[...] la información relevada no pretende realizar ordenamientos de escuela en función de indicadores de logro. En tal sentido, toda la información que se brinda reviste el carácter de confidencial. Los centros docentes reciben cada uno su información y los niveles centrales reciben información consolidada la cual no identifica centros docentes (a nivel nacional: por región, contexto sociocultural, categoría de escuela, público – privado y sus cruces con contextos socioculturales). En el caso de las aplicaciones autónomas, la información llega directamente al docente de aula y a la dirección del centro. Los niveles de inspección reciben información consolidada y pueden acceder a la información de los centros solamente si la solicitan y los docentes acceden a compartirla. (ANEP, 2014, p. 26).

E, ainda, justificam o uso da avaliação de aprendizagem de forma sistêmica como sendo uma possibilidade de coletar informações importantes sobre os indicativos de aprendizagem, pensando na equidade e eficiência do sistema educativo, para promover a

igualdade de oportunidades dos alunos, o que é apontado como primordial para o desenvolvimento e a convivência de uma comunidade democrática (ANEP, 2014). A ANEP (2014) afirma que os fatores internos e externos ao processo de aprendizagem são considerados em suas análises sobre os dados educativos.

En sucesivas mediciones, nacionales e internacionales, se ha comprobado que los aprendizajes están fuertemente asociados al contexto sociocultural de los alumnos y que esta situación se ha visto potenciada en las últimas décadas como consecuencia, entre otras causas, del deterioro socioeconómico de nuestra población. Además de la existencia de estos factores exógenos al proceso educativo, repercuten otros factores que le son propios: la pertinencia de las estrategias didácticas, la relevancia del currículo, las modalidades y niveles de exigencia en la evaluación de aprendizajes, el hecho de que los docentes con escasa experiencia inician su actividad en las escuelas de las zonas más carenciadas, etc. (ANEP, 2014, p. 22).

Apontar estes fatores como influentes no processo educativo é significativo, mas insuficiente, pois precisam ser efetivadas políticas que englobem objetivos amplos para que as melhorias ocorram e não apenas focalizar a verificação da situação do sistema de ensino.

Información de calidad a nivel de sistema es necesaria no solamente para implementar políticas públicas sino también para monitorear las diferentes experiencias innovadoras que se han implementado para atender precisamente la inequidad existente. (ANEP, 2014, p. 22).

Em consonância à postura da ANEP em assumir os múltiplos olhares possíveis para a qualidade educacional, o modelo atual, denominado Aristas, apresenta-se articulador de “[...] distintas dimensiones y perspectivas con el objetivo de producir información confiable y útil para movilizar debates y acciones públicas que garanticen el derecho a la educación de todos los estudiantes.” (INEED, 2018, p. 5).

Os atores sociais do Uruguai também destacam as variadas dimensões da qualidade com ressalva sobre a avaliação de sistema nacional, destacando a importância de propostas pedagógicas e estruturais para melhoria do sistema de ensino.

No creo que haya una relación entre calidad y la evaluación educativa. Se esperaba que te dijera que sí, pero no es eso necesariamente. Yo creo que hay un discurso, muy bien armado, que dije “cuanto más evaluemos, más calidad”. Pero la calidad va por la formación de los docentes, la calidad va por las propuestas educativas, la calidad va por los niveles de articulación que se vayan logrando con las demandas particulares desde las comunidades en las cuales las instituciones educativas se inscriben. Si vos me decís que la evaluación puede ser un elemento que ayude, bueno, puede ser, ¿no? Pero la evaluación es un instrumento que nos puede orientar, pero tiene que haber una propuesta, un

proyecto pedagógico. Si no, es una mentira total y absoluta de que se evalúe y se aumente la calidad. Es un insumo que te da información, cuando es estandarizada, a nivel de sistema, te puede dar información para que vos pienses una propuesta educativa ajustada a... Pero siempre en un lugar secundario, porque la evaluación por sí misma no aporta nada. Aporta información que se tiene que procesar en claves pedagógicas para elaborar propuestas en claves de políticas educativas más macro [...] Desde que yo evalúe que un determinado barrio tiene un 30% de repetición, no mejora la calidad. La calidad se mejora con buenos docentes, buenas propuestas educativas y la relación con las comunidades, el lazo de la institución educativa con la comunidad. (BE, académico)

A referência ao uso dos resultados da avaliação para planejamento de ações e difusão de práticas pode despontar uma ideia que permite melhorar o sistema de ensino com as mesmas estruturas (ou com a falta delas), se houver “boa vontade”. Ou pode, ainda, valorizar o papel de profissionais comprometidos, sem uma mudança no sistema educacional como um todo para efetivação do direito à educação de qualidade, nem mudanças nas condições de vida das pessoas.

Não há políticas de incentivo à competição entre instituições e profissionais da educação, como programas meritocráticos e ranqueamento de escolas, o que desvela que não se insere uma perspectiva de qualidade baseada em preceitos mercadológicos no ensino público. Porém, o processo formativo pode ficar à mercê dos pressupostos do capitalismo globalizado, por destacar as habilidades e competências como fundamentais na educação.

En nuestro país, las evaluaciones de sistema, desde su inicio, han sido concebidas con criterio de evaluaciones formativas. Estas permiten al sistema, entre otras cosas, reflexionar acerca de cómo se están logrando los aprendizajes y competencias que han sido definidas como fundamentales. (ANEP, 2014, p. 23).

A mudança de responsabilidade da avaliação do sistema de ensino uruguaio para o INEEd trouxe ajustes técnicos e ampliou as dimensões da avaliação, tendo em vista que a *Evaluación Nacional de Logros Educativos*, denominada Aristas, apresentada com caráter multidimensional,

No reduce la noción de calidad a los puntajes de estudiantes en áreas cognitivas, sino que incorpora una preocupación por medir, describir y evaluar componentes necesarios del derecho a la educación de los niños y del derecho del docente a trabajar en condiciones adecuadas. Esta concepción más integral de la educación y del derecho a esta implica desarrollar diversas líneas de investigación que permitan identificar aspectos a mejorar, evaluar las políticas que el sistema implementa y generar un debate informado entre todos los actores del sistema. Para ello, la Evaluación Nacional de Logros Educativos articula distintas dimensiones y perspectivas con el fin de producir información confiable y útil para movilizar acciones

públicas que garanticen el derecho a la educación de todos los estudiantes y el de los docentes a desarrollar su tarea en condiciones adecuadas. (INEED, 2018, p. 17).

Ainda que os documentos oficiais carreguem a salutar perspectiva contra competição entre unidades e profissionais da educação, destaca uma ideia técnica de medir, descrever e avaliar os componentes da educação.

Durante las últimas dos décadas, los países de América Latina han desarrollado sistemas de evaluación centrados, fundamentalmente, en la medición de desempeños en lectura y matemática y, en muchos casos, en ciencias. Pero en los últimos años nuevas dimensiones y capacidades están comenzando a ser exploradas y medidas, ampliando el espectro de lo que es pertinente para evaluar a los sistemas educativos en función de una concepción más integral de la calidad, y atenta al derecho a la educación de los estudiantes desde la educación inicial hasta el fin de la educación media.

[...]

Esta evaluación considera los contextos en los que opera el sistema educativo y sostiene una preocupación por medir, describir y evaluar los distintos componentes — sean recursos, procesos o resultados — que hacen posible garantizar el derecho a la educación de los niños y adolescentes. (INEED, 2018, p. 4).

Quando propiciados os diálogos com representantes da categoria docente, obteve-se informações de que alguns maestros e professores se veem pressionados pelas avaliações estandardizadas nacionais, o que pode desvelar a inversão da lógica, ou seja, leva a ensinar o que é avaliado e não avaliar o que é ensinado.

Hoy por hoy, el maestro em magisterio está sobrecargado de un montón de exigencias por parte de las autoridades, entonces cuando comienza a aparecer las evaluaciones estandarizadas, cuando desde algunos lugares, esas evaluaciones estandarizadas casi que son de corte obligatorio en la calificación docente entonces, en general, eso genera malestar y resistencia. Y a su vez, el maestro ve a la evaluación estandarizada como no contextualizada con la realidad de su grupo, con su escuela. [...] porque, a parte que nosotros somos parte de la política educativa, no somos tomadas en cuentas en las políticas educativas. [...] (GA, representante docente)

Las evaluaciones estandarizadas ten contribuido para empobrecer la oferta educativa, porque un maestro que no tiene demasiada formación porque el sistema no le ofrece formación, ese maestro cuando ve que sus alumnos van a ser evaluados en determinados contenidos, desecha otros. Entonces el niño en vez de recibir un amplio enfoque que está marcado en nuestro amplio programa escolar, que es una explicitación de los derechos humanos que hablan de cinco campos del conocimiento [...] y ahí se despliega toda una serie de contenido que todos los niños deben tener en los nueve años de escolaridad, por la ley. [...] El Programa escolar es tan amplio y la necesidad de haber un producto que sea tangible en número y en resultados ha hecho que la educación sea empobrecida porque muchos compañeros trabajan por los resultados en las evaluaciones estandarizadas. (RT, representante docente)

Apesar de não ser objeto de estudo desta pesquisa, entendeu-se relevante destacar o surgimento, na fala de representantes docentes do Uruguai, da relação de avaliação com a violência no gênero feminino. Isso é relevante uma vez que as mulheres são maioria na categoria docente da educação primária, etapa de ensino que historicamente permaneceu sendo avaliada nesse país.

¿Por qué la evaluación está más presente en primaria? Yo tengo mi lectura de eso, y es que, originariamente, en la educación primaria estaban las mujeres, acá hay un tema de género, y en el sistema de la educación primaria [...] el tema de género es muy importante, muy pesado. Un sistema que se piensa ser más obediente, por ser mayoritariamente mujeres y se intenta imponer determinadas cosas. (GA, representante docente)

Esse aspecto, que faz recair sobre as maestras a ênfase da avaliação nacional como uma imposição da relação de poder e de obediência, corrobora a compreensão das apreensões dessas profissionais quanto à ação avaliativa do Estado, devido à ausência de suas participações nas decisões e nos processos construtivos dos instrumentos. Assim, pode-se inibir a possibilidade de colaboração e corresponsabilização em busca de melhorias no campo educacional.

Ao tratar da qualidade, o INEEd (2018) apresenta a busca de superar a ideia atrelada somente aos resultados de desempenho dos estudantes.

Aristas se caracteriza por ser una evaluación abarcativa de los logros educativos, que propone superar la concepción que asocia la calidad educativa con los puntajes de estudiantes estimados en lenguaje, matemática o ciencias. Se articula en torno a un conjunto comprensivo de dimensiones de análisis: el contexto y el entorno escolar; las orientaciones de los estudiantes hacia la convivencia, ciudadanía y participación; las habilidades socioemocionales de los estudiantes; las oportunidades de aprendizaje de lectura y matemática que los docentes implementan en las aulas; y los desempeños de los estudiantes en lectura y matemática. (INEED, 2018, p. 5).

Se trata de una evaluación del sistema educativo con carácter multidimensional, que no reduce la noción de calidad a los puntajes obtenidos por los estudiantes en pruebas estandarizadas externas. Aristas considera los contextos sociales y familiares en los que opera el sistema educativo y sostiene una preocupación por medir, describir y evaluar los distintos componentes — sean recursos, procesos o resultados — que hacen posible garantizar el derecho a la educación de todos los niños y adolescentes. (INEED, 2018, p. 13).

O modelo avaliativo adotado conta com análises que relacionam os desempenhos dos estudantes aos quintis socioeconômicos a que pertencem, destacando a associação entre os

condicionantes externos e internos ao sistema educacional. Mas, é fortemente pautado em medidas quantitativas, suscitando o questionamento sobre o potencial de sua característica multidimensional, além do fato de que não parece agregar o aspecto dialógico e efetivamente participativo com os atores sociais imersos no sistema educacional, para discutir qualitativamente as diversas dimensões avaliadas.

A partir das informações obtidas sobre as propostas avaliativas no Uruguai, destaca-se que o modelo de avaliação educacional, atualmente por meio da Aristas, tem sido apontado como ferramenta de *accountability*, uma vez que, em sua apresentação, o INEE (2018) a coloca como forma de transparência do serviço público.

Notou-se a percepção de alguns atores sociais que valorizam *accountability* como um potencial de controle social e de percepção de responsabilidades da educação pelos profissionais da educação e pelo poder público.

La accountability como rendición de cuentas visto de modo simplista es un modo a través de que el Estado pasaba a los padres la culpa; pero de manera más integral, implica en rendir cuentas sobre las políticas públicas de educación que pasa a vincularse con el derecho a la educación – oferta, experiencia para concluir y aprender. Los docentes tienen que dar cuenta de su trabajo, pero es complejo y hay indicadores más amplios. (RP, académico)

Creo que, con base en evidencias de estudios internacionales, que las evaluaciones estandarizadas nacionales incorporadas dentro de las prácticas pedagógicas de las escuelas ofrecen caminos a los cambios que contribuyen para la mejora de los sistemas [...] Al nivel de la macro política con cambios del currículo, tal y cual para el sistema. [...] Como toda política pública, las autoridades deberían rendir cuentas de: ustedes me han dado estos recursos, yo me puse estos objetivos, hice uso adecuado de los recursos y logré o no alcanzar mis objetivos. Eso es accountability básica, debería hacer parte normal de cómo el sistema educativo rinde cuentas a la población y al sistema político en general. Eso quiere decir eficiencia interna y externa. Ustedes me dieron recursos y los recursos que he pedido son para tales objetivos y para ser utilizados de tales maneras. ¿Yo usé de tales maneras? Punto A. punto B: ¿si utilicé de la manera como iba a utilizar, llegué a lo objetivo que te dice que iba a llegar? Punto C: ¿esos productos y procesos que yo dije que alcanzar y que dije que eran adecuados, tuvieron efectos en los objetivos finales que yo esperaba? Además de otra parte de accountability que es la transparencia, que es ver si hay corrupción, si yo no he creado puestos que estaban fuera del plan. (FF, associação civil)

Igualmente se observa que representantes da categoria docente são mais incisivos em pontuar as condições sociais dos estudantes e do trabalho dos profissionais da educação, reconhecendo os limites da avaliação no processo de *accountability*.

El que hacer con los resultados es reflexionar sobre los sistemas, pero es cuantitativa. Es real, pero ¿qué plantea para el cambio? [...] Lo que lleva es que siempre hay grupos superpoblados, en secundaria grupos con treinta y cinco para arriba, que es un problema. Es difícil para los chicos que ya vienen con condiciones complejas desde las condiciones de nivel social. [...] Los organismos

internacionales proponen medir competencias y habilidades, y no conocimiento. [...] La formación es una relación interpersonal, no cuantitativa. Entonces las evaluaciones no reflejan las necesidades. Docentes si, pueden tomar decisiones. La rendición de cuentas debe ser de las instancias políticas y no de planificación de la educación en las escuelas y liceos. (SE, representante docente)

Observa-se que não há medidas punitivas ou premiações atreladas ao sistema avaliativo uruguaio e a argumentação é de que a divulgação dos resultados da avaliação do sistema público de ensino se configura na transparência das informações aos cidadãos como parte do processo democrático para acompanhamento das políticas públicas e para obtenção de melhorias. A avaliação atual, Aristas, é realizada por uma instituição externa à administração da educação pública, e muito recente para se afirmar que se desdobra em uma maior pressão por resultados aos profissionais da educação e estudantes. O formato avaliativo segue sendo amostral, se tratando de uma medida de responsabilização de baixo impacto (*low stake*), o que diminui as possibilidades de consequências negativas, como a corrupção de indicadores apresentada por Linn (2000).

Como também se pode notar, a estrutura da administração da educação pública permite espaços coletivos e participativos de debates e decisões sobre as políticas educacionais para além da regulação, o que parece repercutir em um modelo avaliativo menos invasivo ao trabalho dos profissionais da educação e mais incisivo na determinação de uma possibilidade de transparência pública sobre o sistema de ensino como um todo.

A própria organização estatal uruguaia se destaca em preceitos democráticos para além do âmbito educativo, o que remete a um processo de *accountability* possivelmente mais avançado para que os seus cidadãos tomem ciência sobre a atuação dos governantes. Assim, nos moldes de como se tem entendido a importância de sistematização de *accountability* na administração pública como um indicativo de progresso de democracia (CAMPOS, 1990; SCHEDLER, 2003), a avaliação educacional também se enquadra neste potencial, uma vez que persiste em seu caráter amostral com possibilidade de aplicação voluntária posterior em cada unidade, desvelando uma realidade com ações que permitem a cooperação entre os atores nas unidades escolares, os gestores da educação pública e o Estado.

Scrollini e Landoni (2011), ao tratar o caso da educação uruguaia, abordavam a questão de transparência com modelos de *accountability* horizontal e vertical, defendendo-os como necessários para informar publicamente sobre o sistema educativo para que seja possível traçar melhorias. “[...] Aunque los enfoques metodológicos puedan variar, la existencia de más y mejor información puede suponer que los actores dentro del sistema

podrían conceptualizar de manera más adecuada los problemas y consecuentemente diseñar mejores soluciones a los mismos.” (SCROLLINI; LANDONI, 2011, p. 132).

A perspectiva desses autores está em consonância com uma organização democrática liberal representativa, que tem seus potenciais, mas também seus limites por estar pautada, principalmente, no poder de voto da população para eleição de governantes e que sofre influências dentro das desiguais condições dos cidadãos, tanto em relação à informação quanto ao poder de apoiar campanhas eleitorais. “[...] En este sentido la rendición de cuentas vertical en las democracias actuales no es sólo una cuestión de elecciones, sino también de la presión que distintos grupos ejercen sobre el proceso de toma de decisiones, exponiendo los errores del gobierno y colocándolos en la agenda pública.” (SCROLLINI; LANDONI, 2011, p. 133). Estes autores anunciam a importância da transparência nos programas e ações educacionais, tomando a avaliação como parte de análise de resultados e possibilidade de pressão para melhorias. Esta análise precede a criação do INEE, que é o órgão externo ao governo com responsabilidade de avaliar a educação uruguaia, o que assinala que, segundo a perspectiva defendida por Scrollini e Landoni (2011), no Uruguai, se está caminhando em direção política para mais democratização da informação pública.

No entanto, o processo de informar a população sobre a educação apresenta certas barreiras no alinhamento do modelo de rendição de contas com o ímpeto neoliberal, com pressupostos mercadológicos e privatizantes. Entende-se que é a organização da educação uruguaia com maior participação, por meio de conselhos, que repercute em maior entrave à entrada mais contundente da lógica de mercado na educação uruguaia. Consequentemente, há manutenção do formato amostral das avaliações e com dados confidenciais, de forma que os resultados das avaliações não permitem o ranqueamento e a competição de unidades e profissionais da educação, bem como não se desdobram incisivamente em consequências negativas, como o treinamento dos estudantes para as testagens e o estreitamento curricular das escolas. Embora se note alguns limites na avaliação, como seu foco na medida de aprendizagem somente relativa às habilidades e competências nas áreas de linguagem e matemática e a quantificação de resultados dos diversos indicadores, que podem conotar a ideia de garantir apenas o ensino “básico” para a classe popular e o olhar para a medida, na prática, a influência de um possível limite formativo nas escolas é atenuada, por não serem pressionadas por seus resultados individualmente.

Para se efetivar como um processo avaliativo que considere o caráter multidimensional da qualidade social da educação e seja efetivamente democrático, como

defendido por Sordi *et al.* (2016), considera-se necessário, ainda, ampliar os conceitos formativos para além de habilidades e competências em leitura e matemática. Também é importante haver articulação com processos avaliativos mais dialogados com os atores, como os instrumentos de autoavaliações institucionais participativos, para que não propicie atribuir à avaliação de sistema apenas a finalidade de mostrar resultados.

As resoluções da ANEP indicam mais atrelamento dos trabalhos pedagógicos a partir dos resultados das avaliações *on-line* do *Sistema de Evaluación de Aprendizajes* (SEA) por ela administrado, com discussões locais (nas escolas) e aplicações autônomas após a aplicação controlada na amostra. Estas indicações são postas como uma proposta e não há atrelamento com salários, recursos financeiros para escolas ou estabelecimento de metas de resultados a serem alcançadas.

El carácter formativo de la evaluación en línea supone colaborar con los docentes mediante el aporte de un instrumento de evaluación que brinda insumos para la reflexión en el colectivo docente, favoreciendo el pensar juntos nuevas estrategias en pro de mejorar los aprendizajes de los alumnos en cada centro educativo. **Es una evaluación que no prioriza resultados, sino que se centra en las discusiones pedagógicas que las pruebas puedan desencadenar en cada centro educativo.** Es una evaluación que acompaña el trabajo de los docentes en las aulas y les brinda datos que permiten realizar intervenciones oportunas para la mejora de los aprendizajes de los alumnos. (ANEP, 2016, p. 70, grifos da pesquisadora).

Desta forma, acentua-se a distinção entre a avaliação de sistema educacional na configuração da Aristas, do INEE, e as avaliações de aprendizagem propostas pela ANEP. Faltaria, portanto, uma avaliação que mediasse esses dois níveis avaliativos, entendendo, com base em Sordi e Ludke (2009), que esta seria a função da Avaliação Institucional, para que o processo de aprendizagem da avaliação fosse qualitativamente participativo e proporcionasse uma responsabilização coletiva, bilateral (FREITAS, 2007) e participativa (SORDI; FREITAS, 2013).

Ressalta-se, também, que estudos do cotidiano escolar poderiam favorecer a coleta de evidências empíricas sobre o trabalho pedagógico nas escolas uruguaias para se afirmar as implicações da avaliação externa em sua organização. No entanto, o formato amostral da Aristas e a confidencialidade dos dados podem levar a inferir que a avaliação produz pouco impacto nas escolas, em seus profissionais e seus estudantes.

No geral, nota-se que o processo de *accountability* com os instrumentos de avaliação analisados no caso uruaio engloba a perspectiva mais atrelada à democrática do que a

perspectiva economicista, ainda que haja alguns percursos a serem repensados. Tomam a avaliação de sistema, mais evidentemente, como ferramenta para divulgação pública dos resultados gerais e possibilidade de pressionar melhorias ao governo, mas também é preciso um elo com os atores sociais do chão da escola para demandar estruturas que levem ao compartilhamento de responsabilidades e ações mútuas.

4.3. Ensaios sobre a incidência da avaliação nos planejamentos e ações na área educacional do Brasil e do Uruguai

Destaca-se que as políticas de avaliação e as concepções de educação de qualidade acabam por incidir nas demais políticas educativas que são apresentadas como formas de melhorias dos sistemas educativos em sentido de programas e ações (*policies*). Em meio ao destaque proferido à avaliação, para além dos formatos analisados que evidenciam propósitos políticos e ideológicos acima mencionados, também foi realizado um ensaio sobre sua incidência nos planejamentos, programas e ações na área educacional.

Considerando que as avaliações de sistema educativo estão consolidadas há pelo menos duas décadas e, conseqüentemente, forneceram dados para monitoramento, formulação e reformulação de políticas para efetivar melhorias nos sistemas de ensino, como foi apontado que seriam os objetivos de avaliação de sistemas de ensino, conforme Freitas *et al.* (2012), serão apresentadas a seguir algumas políticas adotadas pelos governos brasileiros e uruguaios nas últimas gestões públicas, ou seja, no Brasil do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) com a presidenta Dilma Rousseff (2014-2016) e, após *impeachment*, no governo do Partido MDB (PMDB) com o presidente interino Michel Temer (2016-2018), e no Uruguai no governo do Partido Frente Amplio (FA) com Tabaré Vazquez (2015-2019).

Em uma síntese histórica das políticas de avaliação considerando o período de 1990 a 2018, vê-se que foi a partir desse período que criaram e institucionalizaram as avaliações de sistema no Brasil e no Uruguai, perpassando ciclos de governos, sendo no Brasil: dois governos do PSDB: 1995-1998, 1999-2002, quatro governos do PT: 2003-2006, 2007-2010, 2011-2014, 2015-2016 e governo do PMDB após *impeachment*: 2016-2018; no Uruguai: dois governos do Partido Colorado: 1995-1999 e 2000-2004, e três governos do FA: 2005-2009, 2010-2014 e 2015-2019, mostrando-se como políticas de Estado e não de governo como já apontado.

De certo, as políticas (*policies*) não se destoam dos interesses políticos (*politics*) que, como apontado em capítulos anteriores, determinam os direcionamentos das ações se manifestando como práticas para efetivar seus fundamentos, porém, os programas e as ações dos governos podem ser modificados atendendo mais ou menos os processos democráticos em sua formulação e sua prática. Diante da amplitude do período de implementação e institucionalização das avaliações de sistemas em larga escala, buscou-se evidenciar os programas mais recentes a partir da análise dos últimos governos nacionais dos dois países para verificar se havia propostas atreladas aos dados gerados a partir dessas avaliações na formulação de política pública educacional em nível nacional, para melhorias nos sistemas de ensino públicos.

4.3.1. Políticas educacionais para a educação obrigatória no Brasil

Sabe-se que a organização de sistema de ensino no contexto brasileiro é descentralizada, no entanto, analisa-se aqui o papel da União (esfera federal) como responsável pelo desenvolvimento da articulação e da cooperação com as esferas estaduais e municipais de educação, ou seja, para implementar a intergovernabilidade entre estas esferas.

Como apontado, nos anos 1980 e 1990 as crises econômicas levam às conjunturas e estratégias restritivas do gasto social. Entretanto, apesar da desaceleração com gastos sociais, algumas políticas sociais foram garantidas pela Constituição Federal de 1988 no Brasil.

Farenzena e Luce (2014) consideram que houve uma mudança nas políticas sociais desenvolvidas nos anos 2000, mais efetivamente a partir de 2007, no segundo governo do PT, com o presidente Luís Inácio Lula da Silva, em que “[...] políticas sociais passam a ser vistas e implementadas como instrumentos de desenvolvimento e de superação da crise.” (FARENZENA; LUCE, 2014, p. 198). Assim, ainda que se tenha políticas neoliberais neste período, também há um olhar para o desenvolvimento com mais equidade.

As questões de movimento demográfico e federalismo fiscal no Brasil são consideradas por Farenzena e Luce (2014) para situar o cenário brasileiro, demonstrando que se tem uma caída da fecundidade e da mortalidade gerando bônus demográfico junto à inserção da mulher no mercado de trabalho, o que faz com que alterem as demandas por saúde, previdência e educação. As autoras apontam que também há uma distribuição fiscal com concentração de recursos para a esfera federal, fazendo com que este nível de poder

público atue para desenvolver os mecanismos de cooperação entre os demais níveis de governo (estados, distrito federal e municípios).

A Constituição Federal brasileira de 1988 promulga o direito e o dever à educação, uma vez que estabelece sua garantia com oferta gratuita e programas suplementares desde a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e educação média) até a educação superior, ainda que com enfoque para garantir a etapa obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade com prioridade. Todavia, há discrepância entre a norma e sua efetividade, quer dizer, as taxas de acesso à educação básica estão relativamente altas, mas há uma crescente diferença entre a idade-etapa de ensino considerada ideal no decorrer dos anos de escolaridade e a conclusão da educação básica, como apresentado no capítulo um. Isso se contextualiza com as desigualdades sociais no Brasil, que demandam articulação de políticas sociais de diversos setores (saúde, educação, trabalho, etc.), ou seja, políticas de Estado (OLIVEIRA, 2011), porque implicam condições de vida dos sujeitos⁴⁶.

O planejamento educacional brasileiro é feito a partir dos planos decenais de educação que contêm ações integradas entre as esferas de poderes públicos. Atualmente, tem-se o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), que estabelece a divisão de responsabilidades para configuração do Sistema Nacional de Educação com objetivos, metas e estratégias.

Observa-se a notoriedade do PNE no delineamento de ações da gestão federal a partir da análise da Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019 – ainda na vigência do governo da presidenta Dilma (PT) – no qual se encontra no art. 3º, inciso I, “as metas inscritas no Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2016a) como uma das prioridades da administração pública federal para o período.

Devido às desigualdades regionais (econômicas, sociais e educacionais) do país, Oliveira (2011) defende a necessidade do PNE como política de Estado para que, a partir da articulação (integração e coesão) entre esferas e instituições públicas de diferentes setores, o direito à educação e a melhoria dos sistemas de ensino sejam garantidos. Assim, além de melhorias nos próprios sistemas de ensino, também é indispensável pensar a desigualdade social a partir de uma visão sistemática para promover a distribuição de renda mais democrática e a criação e manutenção de empregos (OLIVEIRA, 2011). Concorde-se com a autora, considerando que:

⁴⁶ A fim de exemplificar, nota-se que o principal motivo para as pessoas de 14 a 29 anos de idade na Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (PNAD contínua, 2016) não estarem frequentando escolas era porque trabalhavam.

[...] políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade. (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

Apesar de trazer conquistas como a proposta de organização de um Sistema Nacional de Educação, a regulamentação do regime de colaboração entre os Entes Federados e maiores investimentos em educação (7% do PIB até o 5º ano e 10% até 2024), o PNE 2014-2024, como é conhecido, apresenta algumas problemáticas como a ênfase nas avaliações de sistema, o incentivo às parcerias público-privadas e uma educação básica (mínima) como necessária para a maioria da população.

Ainda se entende que há complexidade em sua formulação. Com base em Neves *et al.* (1984), o estudo de Carpes (2016, p. 6) aponta o: “Plano de Educação como o resultado de um processo de planejamento, que expressa o estágio de correlação das forças sociais gerais, em se tratando de educação, no processo de definição de políticas educacionais em uma determinada formação social concreta e num determinado momento”. Ficam evidentes também as intencionalidades e os interesses de diferentes grupos na própria lei, que se depara com a “[...] utilização dos termos apoiar, estimular, fomentar, em vez da utilização do termo garantir, podendo indicar estratégias utilizadas para isentar o Estado das suas responsabilidades ao adotar como princípio o Estado mínimo.” (CARPES, 2016, p. 12).

Em se tratando do conteúdo do PNE 2014-2024, é notável o destaque da avaliação que é mencionada 46 vezes aparecendo em várias metas e estratégias. Este destaque pode configurar os preceitos do Estado avaliador, gerenciador de resultados tomados como relativos ao controle de qualidade.

A importância do SAEB fica evidente no art. 11 do PNE que aponta que este sistema será a fonte de informações para avaliar a qualidade:

Art. 11. 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).

Ferreira (2016) analisa o PNE 2014-2024 no tocante à avaliação e verifica a grande valorização das avaliações governamentais como instrumentos de aferição da qualidade da educação. Verifica que apenas seis das vinte metas não mencionam a avaliação, sendo elas as metas 2, 6, 8, 14, 16 e 17.

Para o presente estudo, destaca-se a relação da avaliação para aferir a qualidade da educação básica no referido documento. Nota-se, especificamente, que a meta 7 apresenta o IDEB como indicador para fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem com o objetivo de atingir as seguintes médias nacionais:

Tabela 12 – Médias a serem atingidas no IDEB de acordo com o PNE 2014-2024.

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: Brasil (2014).

Na sequência, o PNE 2014-2024 apresenta 36 estratégias, das quais a estratégia 7.11 coloca dados quantitativos referentes ao aumento da média de desempenho dos alunos no PISA com projeções de melhorias até o ano de 2021.

Entre as demais estratégias estão:

- atingimento de níveis suficientes e desejáveis no SAEB pelos alunos do ensino fundamental e médio;
- institucionalização da avaliação institucional e da autoavaliação das escolas;
- apoio técnico e financeiro para gestão educacional, formação dos profissionais da educação, recursos pedagógicos e infraestrutura das escolas;
- prioridade de apoio aos sistemas de ensino abaixo da média do IDEB;
- aprimoramento dos instrumentos de avaliação incluindo a área de ciências;
- desenvolvimento de indicadores específicos para educação especial;
- diminuição da diferença entre as médias do IDEB entre as escolas;
- fixação, acompanhamento e divulgação dos resultados pedagógicos das escolas, das redes públicas e dos sistemas de ensino;

- incentivo às práticas pedagógicas inovadoras;
- garantia de transporte e de modelos pedagógicos alternativos para educação no campo;
- inclusão digital com acesso à internet banda larga e equipamentos e recursos tecnológicos nas escolas;
- promoção de programas suplementares (material didático-escolar, transporte, alimentação, saúde);
- promoção de política de combate à violência;
- inclusão de adolescentes e jovens em regime de liberdade assistida;
- garantia do currículo e organização do ensino, considerando a diversidade da população (culturas afro-brasileiras, indígenas);
- mobilização de famílias para que a educação seja assumida como responsabilidade de todos;
- articulação entre os programas da área da educação com os de outras áreas, como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura, possibilitando a criação de rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional;
- fortalecimento de sistemas estaduais de avaliação;
- promoção à formação de leitores e leitoras;
- formação para preservação da memória nacional;
- regulação da oferta da educação pela iniciativa privada;
- estabelecimento de políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no IDEB para valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.

Todas estas estratégias se mostram um tanto quanto conflituosas, pois estabelecem parâmetros relativos a melhorias infraestruturais, de formação, de articulação entre outras áreas sociais, todas mobilizadas para o atingimento de resultado de um índice que considera os resultados da Prova Brasil e do fluxo escolar para seu cálculo. Isso, provavelmente, focaliza ações relativas às estratégias que se atrelam ao atingimento de nível de proficiência nos testes, como compromisso da sociedade e por incentivo à meritocracia, o que destoa do propósito de diminuir desigualdades entre as escolas como mencionado nas estratégias. E ainda, os níveis de aprendizagem mencionados como estratégias são somente o suficiente e o desejável, mas não o avançado, o que permite questionar se este nível seria resguardado, então, a uma minoria da população rica.

O PNE 2014-2024 desponha também a ampliação do sistema de avaliação nacional para incluir a etapa da educação infantil (estratégia 1.6) e a modalidade de educação profissional técnica de nível médio (estratégia 11.8).

Em consonância a esta ampliação do sistema avaliativo, a Portaria ministerial do MEC n. 369/2016 (BRASIL, 2016c) instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB), englobando a Educação Básica (ANEB), a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) ou Prova Brasil, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), já presentes no SAEB, incorporando a Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI) e a Provinha Brasil. No entanto, o SINAEB não se efetivou pelo fato de a portaria ter sido revogada com a publicação da Portaria ministerial do MEC n. 981/2016.

Os dois primeiros ciclos de monitoramento PNE realizados pelo MEC, sendo um relativo aos anos de 2014-2016 e outro aos anos de 2017-2018, apresentam alguns dados relativos ao panorama atual da educação brasileira. Uma diferença observada na metodologia adotada é que o primeiro ciclo (BRASIL, 2016b), ainda no governo do PT, entre outros instrumentos de coleta de dados, utilizou informações obtidas a partir do SAEB, para além de se considerar a medida de níveis de aprendizagens dos alunos para monitorar a meta 7 relativa à qualidade de ensino. Também, como base de dados utilizada para a construção dos indicadores, foi feito uso dos questionários contextuais para monitorar o cumprimento da meta 19, relativa à gestão democrática das redes e unidades de ensino. Essas informações foram utilizadas, porque na consulta pública para construção do monitoramento do PNE 2014-2024, os sujeitos apontaram os questionários contextuais como uma fonte de informação, despontando um incentivo à participação na construção do instrumento de monitoramento. No entanto, para o ciclo seguinte de monitoramento (BRASIL, 2018), não houve consulta pública para elaborar os indicadores e utilizou-se apenas dos dados do SAEB relativos aos níveis de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática para verificar o quanto estava se alcançando a meta 7.

Ainda que estes processos evidenciem que, nos dois ciclos de avaliação, as formas de utilização dos dados foram para monitoramento, faltando apontamento sobre uma proposta objetiva de formulação e reformulação de políticas públicas, a partir deles, pode-se notar que a principal diferença se encontra no incentivo à participação dos cidadãos nos espaços de discussões para elaboração do PNE e nas formas de avaliar as políticas públicas, com as consultas públicas no ciclo de avaliação 2014-2016, mas que, no ciclo seguinte, de 2017-2018, foram excluídas.

Em se tratando dos programas para efetivação do PNE a partir do PPA 2016-2019 da gestão pública federal (BRASIL, 2016b), evidencia-se a instituição do “Programa: 2080 – Educação de qualidade para todos” que apresenta os indicadores e índices considerados parâmetro para analisar a situação atual e verificar, ao fim de vigência do PPA, se as ações levaram a melhorias na educação brasileira. Apresenta, portanto, dados como números de matrículas, média de escolaridade, médias do IDEB, número de bolsas de estudos, porcentagens de municípios e estados que recebem recursos referentes a programas federais, porcentagem de investimento público em relação ao PIB, nível de formação docente, entre outros. Assim, aponta que o valor global para investimento no programa no período 2016-2019 estava estimado em mais de duzentos bilhões de reais.

O planejamento (PPA 2016-2019) apresenta cinco objetivos com suas respectivas metas e iniciativas. Destacam-se dois objetivos que interessam mais especificamente a esta pesquisa, que são referentes à qualidade da educação básica e à avaliação dos sistemas de ensino:

1007 - Ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão. (BRASIL, 2016, p. 95).

1011 - Aprimorar os processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino, considerando as especificidades da diversidade e inclusão, em cooperação com os entes federados, estimulando a participação social, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024. (BRASIL, 2016, p. 102).

Para alcançar estes objetivos, são propostas dezoito metas e vinte e três iniciativas para o primeiro e seis metas e dezessete iniciativas para o segundo.

Verificou-se que, para o objetivo 1007, foram traçadas metas referentes à implementação da Base Nacional Comum Curricular; construção de escolas; apoio às escolas em tempo integral; promoção do atendimento de crianças com deficiência e do campo; alfabetização e elevação de escolaridade de pessoas com mais de 15 anos de idade; oferta de educação de jovens e adultos integrada com a qualificação profissional; apoio para a educação em direitos humanos, educação ambiental, educação alimentar e nutricional, educação para as relações étnico-raciais, promoção da inclusão escolar e da cultura; promoção de abrangência de atendimento escolar em todas as etapas de ensino; promoção da inclusão digital; definições

dos padrões mínimos para o Custo-Aluno-Qualidade (CAQ) para cálculo do financiamento adequado. As iniciativas se desdobravam em apoio técnico, pedagógico e financeiro para alcançar as metas. Nem as metas e nem as iniciativas para o objetivo 1007 mencionavam as relações de melhorias de aprendizagem a partir das avaliações dos sistemas de ensino.

Já no objetivo 1011, a avaliação do sistema foi mencionada, sendo interessante verificar relações com melhorias a partir dos dados da avaliação do sistema. A partir destas metas e iniciativas deste objetivo, se destacam:

Metas 2016-2019

[...]

04L9 - Criação e disponibilização de sistemas informacionais e gerenciais integrados, em colaboração com os sistemas de ensino, visando ao aprimoramento da gestão e da avaliação educacionais.

04LA - Fortalecer a gestão escolar por meio da criação e disponibilização de mecanismos que facilitem a interpretação pedagógica dos resultados de testes educacionais e a interlocução com a sociedade.

Iniciativas

[...]

062P - Concepção e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, incluindo a avaliação da educação infantil, em colaboração com os sistemas de ensino.

062Q - Concepção e implantação do Sistema de Avaliação da Educação Profissional Técnica de Nível Médio.

062R - Fortalecimento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

062S - Aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação do Sistema Nacional de Pós-graduação (SNPG).

062T - Promoção do uso, em todos os levantamentos estatísticos, de número único de identificação dos estudantes, de forma a viabilizar o acompanhamento de sua trajetória escolar.

062U - Concepção e implantação de sistemas informatizados para realização de testes adaptativos.

062V - Implementação de formas de registrar a aquisição de habilidades socioemocionais dos estudantes.

062W - Disseminação de informações educacionais especializadas por segmentos: gestores de educação, instituições educacionais, pesquisadores, educadores, estudantes, sociedade civil e organismos internacionais.

062X - Fortalecimento da cooperação internacional nas ações de estatísticas internacionais comparadas e nas avaliações da educação básica e superior.

061Z - Definição de marco regulatório para a educação profissional e tecnológica a distância e sua sistemática de avaliação.

Estas metas e iniciativas revelam que há um incentivo de fortalecimento da gestão e da avaliação, em que o governo federal é responsável pelo aprimoramento e ampliação do

escopo da aferição, bem como pela divulgação dos dados referentes aos resultados de desempenho dos alunos.

Como se nota, nenhum dos dois objetivos, com suas metas e iniciativas, mencionam diretamente o olhar para resultados de desempenho dos estudantes ou para os questionários contextuais a fim de definir programas e ações voltadas ao aprimoramento das condições educacionais, mas utilizam como indicadores os resultados do IDEB de cada etapa como referência. Deste modo, nota-se que o foco do IDEB parece ser reforçar o papel do governo federal para informar e aprimorar os dados gerados por meio das avaliações nacionais e regular os resultados por meio das metas estabelecidas.

Gomes e Sena (2015) ao buscarem a correlação entre o PPA e o PNE afirmam que não houve de fato convergência entre estes planos, destacando que a falta de alinhamento entre a linguagem, indicadores e descritores do PPA com o PNE levava a “[...] reconhecer que esses primeiros anos podem ser determinantes para marcar o ritmo de implantação do PNE ao longo da década.” (GOMES; SENA, 2015, p.13). Atualmente, pode-se ver com base na divulgação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2019) que muitas metas não foram alcançadas e algumas parecem estar longe de se efetivar, por falta de programas e recursos para atender todas elas.

Em concomitância ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares lançado pelo MEC em 2014, ocorreu o lançamento do livro de Riscal e Luiz (2016) intitulado *Gestão Democrática e a Análise de Avaliações em Larga Escala*, que focaliza se a gestão democrática tem propiciado impacto no desempenho das escolas públicas em avaliações externas e determina qual lugar ocupa na hierarquia das variáveis que influenciam esses indicadores, a partir de uma perspectiva quantitativa dos dados obtidos a partir do Censo Escolar (2012 e 2013), microdados da Prova Brasil e SAEB (2013), IDEB (2013) e bases de dados do PDDE interativo (2013).

No estudo citado, foram analisados aspectos das escolas em relação à unidade da federação; nível socioeconômico; localização; dependência administrativa; tempo de atuação como diretor(a); meio pelo qual assumiu a direção; organização de alguma atividade de formação continuada (atualização, treinamento, capacitação etc.) na escola – nos últimos 2 anos; curso de pós-graduação de mais alta titulação do diretor; carga horária de trabalho semanal como diretor; outra atividade que contribui para sua renda pessoal além da direção da escola; composição, participação e validade das decisões do Conselho Escolar; processo de elaboração do Projeto Pedagógico; existência e condição de uso de internet, laboratório de

informática, sala de leitura, impressora e biblioteca; apoio financeiro da União à unidade federativa que pertence. Segundo as análises dos autores, os dados:

[...] comprovam que as maiores médias do IDEB referem-se às escolas em que os Conselhos Escolares conseguem definir e validar os seus aspectos pedagógicos, financeiros e administrativos. Ficou evidente que fatores relacionados à gestão democrática como a construção do Projeto Político Pedagógico de forma coletiva com a comunidade escolar, a participação dos familiares, a frequência de reuniões do Conselho Escolar e a escolha do diretor escolar por eleição ou concurso público são elementos que influem positivamente no IDEB. (RISCAL; LUIZ, 2016, p. 9).

Considerando os resultados do SAEB e IDEB como importante referência para a comunidade escolar acompanhar a efetivação de políticas públicas, como forma de prestação de contas da administração pública, Riscal e Luiz (2016) apontam que a gestão democrática pode ser uma inversão de lógica das avaliações em larga escala.

Esses resultados mostram que a gestão democrática pode promover uma irônica inversão da lógica subjacente às avaliações em larga escala: como vimos, tais avaliações surgiram em um contexto de homogeneização do conteúdo escolar, com foco no desenvolvimento de mercados e formação de mão de obra qualificada, que carregavam consigo o risco de esvaziamento do seu papel político. (RISCAL; LUIZ, 2016, p. 152).

A pesquisa de Riscal e Luiz (2016) se baseou em dados estatísticos, o que pode limitar o olhar das realidades vivenciadas pelas escolas públicas brasileiras, visto que democracia não se consagra com atos isolados, nem se verifica com números, sendo necessário incluir todos os atores em processos dialogados e promover a cidadania (SEVERINO, 1992). Cabe ainda indagar se bastariam escolas democráticas que visassem o objetivo de atingir as metas do IDEB como sinônimo de melhoria de qualidade.

Outra ação do governo federal, no mandato do PT, que se evidenciou como proposta de melhoria educacional foi o Programa Mais Educação, criado a partir da Portaria Interministerial n. 17/2007 e o Decreto n. 7.083/2010, que trazia a proposta de atendimento em tempo integral para ampliar o ensino nas áreas pedagógicas: educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica.

Sabe-se que, dentro do tempo histórico e no contexto da sociedade capitalista, a escola em tempo integral traz alguns questionamentos:

A ampliação da duração e do tempo de permanência no ensino fundamental também representam situações contraditórias: ao mesmo tempo em que atende a necessidade de melhoria da qualidade da educação oferecida e obtida pelos alunos no espaço escolar, atende a necessidade de manter os pais trabalhadores no espaço da produção. (FLACH, 2015, p. 758).

Esses questionamentos se agravam ainda mais quando é apresentada uma reformulação do programa pelo governo do PMDB que passa a se intitular Novo Mais Educação, criado pela Portaria MEC nº 1.144/2016 e regido pela Resolução FNDE nº 5/2016. Posto como estratégia do MEC que tem como objetivo melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, as propostas variam de 5 a 15 horas (com mínimo de 7 horas/dia) para ensino semanal complementar, podendo ocorrer ou não em escolas de tempo integral.

Fica manifesto que a reformulação ocorre para focar o ensino em língua portuguesa e matemática, áreas em que os alunos são medidos pelas avaliações nacionais. O limite formativo passa a ser maior, preocupando ainda mais as concepções de educação de qualidade postas pelo governo federal do Brasil.

Considerando também como parte das políticas educacionais com continuidade no período analisado, nota-se que o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), instituído pela Portaria nº 867/2012, definido pelo MEC como um compromisso de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental (BRASIL, 2012), articula-se com o processo de avaliação de sistema dando base para a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). Isto porque seu conjunto de ações contempla: i) formação continuada de professores alfabetizadores; ii) materiais didáticos e pedagógicos; iii) avaliações; e iv) gestão, controle social e mobilização.

Ressalta-se ainda que o PNAIC foi reformulado com a Portaria nº 826/2017 para corroborar com o Programa Novo Mais Educação em ações de formação, gestão, elaboração de materiais didáticos e avaliação. O art. 3º da portaria apresenta que as ações instituídas têm “o objetivo de melhorar a aprendizagem dos alunos do ensino fundamental em Língua Portuguesa e Matemática.”. O art. 5º, nos incisos III e IV, apresenta, respectivamente, objetivos de melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho dos professores (BRASIL, 2017).

A proposta de atender à demanda de alfabetizar crianças pode ser considerada um compromisso com a democratização da apropriação da cultura letrada, no entanto, a formação

de professores e materiais traz em si propostas com viés técnico para tratar o problema histórico de alfabetização e recair a responsabilidade aos professores, já que se considera que estão recebendo formação e que são os principais agentes do Pacto. Além disso, o objetivo seria o “direito da criança de escrever, ler com fluência e dominar os fundamentos da Matemática no nível recomendável para sua idade”, como apresenta o art. 2 da portaria (BRASIL, 2017). Um limite de concepção entre educação e direito.

Em relação ao ensino médio, como já mencionado, foi feita uma reforma que ainda está sendo implementada nos sistemas de ensino. A reforma se deu a partir da Medida Provisória 746/2016, posteriormente transformada na Lei n. 13.415/2017, que apresenta aumento de carga horária de 1.400 horas anuais, sendo progressivamente incorporada e tendo prazo máximo de cinco anos para adequar o atendimento a pelo menos mil horas anuais. Acrescenta ainda reorganização curricular considerando a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) mais uma parte diversificada que seria “[...] exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.” (art. 26, LDB/96), chamada de itinerários formativos, organizados juntos em arranjos curriculares.

A reforma do ensino médio traz como disciplinas obrigatórias para todos os anos escolares somente língua portuguesa e matemática, sendo que disciplinas de inglês, estudos e práticas de educação física, arte, sociologia e filosofia devem ser oferecidas obrigatoriamente, mas não necessariamente por toda esta etapa de ensino. O art. 36 da LDB dispõe sobre os arranjos curriculares, a saber: I - linguagens e suas tecnologias; II - matemática e suas tecnologias; III - ciências da natureza e suas tecnologias; IV - ciências humanas e sociais aplicadas; V - formação técnica e profissional, que devem ser oferecidos conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino. Como aponta Kuenzer (2017), aí surge um problema:

[...] oferta de todos os itinerários por uma mesma escola não é obrigatória, a depender das condições do sistema de ensino (em muitos municípios há poucas escolas, quando não uma ou duas, que funcionam com dificuldade); a tendência será reduzir a oferta, privilegiando as áreas que dependem menos de docentes qualificados e de recursos materiais e tecnologias mais sofisticadas. (KUENZER, 2017, p. 336).

O que se apresenta como uma saída diante dos problemas históricos do ensino médio brasileiro é:

[...] a falta de professores para várias disciplinas e a dificuldade para resolver a precariedade das condições materiais das escolas, principalmente em termos de laboratórios, bibliotecas, equipamentos de informática, acesso à internet e construção de espaços para atividades culturais e esportivas. (KUENZER, 2017, p. 336).

As críticas da autora à reforma se respaldam na contraposição à ideia de formação para o trabalho flexível, por meio da propagação da aprendizagem flexível para atender às demandas de uma sociedade cada vez mais exigente e competitiva, que envolve a flexibilização dos tempos de aprendizagem, sob a justificativa de autonomia do aluno para definir seus horários de estudo. Usa-se o discurso de inseri-lo como sujeito de sua própria aprendizagem, dando-lhe autonomia na organização dos estudos, saindo do conteudismo, fazendo escolhas (ser crítico, comprometido), aprendendo a aprender. No entanto, aponta que esta proposta de formação se insere no contexto de acumulação flexível do capital, o que permite a distribuição desigual do conhecimento, a abertura para ensino a distância, a formação de profissionais flexíveis. “[...] Se o trabalhador transitará, ao longo de sua trajetória laboral, por inúmeras ocupações e oportunidades de educação profissional, não há razão para investir em formação profissional especializada, como já propunha o Banco Mundial” (KUENZER, 2017, p. 339).

Kuenzer (2017) defende, a partir da perspectiva do materialismo histórico, que o conhecimento é construído através da atividade humana, com reprodução da realidade no pensamento, criando significado; que é necessária a práxis como atividade teórica e prática que transforma a natureza e a sociedade. Critica reforma proposta pelo fato de que aprendizagem flexível traz o conhecimento a partir da linguagem, o que, como se diferem frente à diversidade cultural, gera um confronto de discursos e que, a partir dela, não se apreende a realidade, não sendo possível transformá-la porque está impregnada de pragmatismo utilitarista e presentista; além de provocar a desprofissionalização docente ao admitir a atuação do profissional de “notório saber” sem licenciatura.

Concordando com os apontamentos de Kuenzer (2017), entende-se que a reforma do ensino médio não se configura como proposta de melhoria para esta etapa da educação básica, pois restringe e submete à formação para atender demandas do mercado de trabalho no modo de produção capitalista.

Destaca-se também a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que ganha mais ênfase a partir da alteração da LDB/96 com a aprovação da Lei nº 12.796/2013, colocando que:

Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (BRASIL, 2013).

No entanto, a BNCC somente ganha fôlego a partir da aprovação do PNE 2014-2024 por ter sido colocada como estratégias nas etapas de educação infantil, ensino fundamental e médio e ainda na estratégia 7.1 onde é apresentada a BNCC para traçar os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos a serem parâmetros para a avaliação. Com isso, o PPA 2016-2019 a coloca como uma das metas do programa para a educação sob responsabilidade do MEC:

04KE Aprovar e apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular, a ser pactuada no âmbito de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme o estabelecido no Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2016a).

O processo de construção da BNCC iniciou com I Seminário Interinstitucional para elaboração da BNC organizado pelo MEC em junho de 2015. A Comissão de Especialistas para a Elaboração de Proposta da BNCC foi instituída pela Portaria n. 592/2015, composta por 116 membros indicados entre professores pesquisadores de universidades com reconhecida contribuição para a educação básica e formação de professores, professores em exercício nas redes estaduais, do Distrito Federal e redes municipais, bem como especialistas que tenham vínculo com as secretarias estaduais das unidades da Federação (art. 1º, parágrafo 1º). Em setembro do mesmo ano, foi divulgada a primeira versão da base para a população e em dezembro houve mobilizações nas escolas para discuti-la.

Em 2016, foi finalizada a segunda versão da base e iniciada a versão terceira, sendo apresentada pelo MEC como versão final em abril de 2017 ao Conselho Nacional de Educação, posteriormente homologada pela Portaria n. 1.570/2017 e por fim a Resolução CNE/CP nº 2/2017 institui e orienta a implementação da base em nível nacional. Por fim, a Portaria nº 331/2018 instituiu o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC) para apoiar os entes federados a implementar a BNCC em seus sistemas e unidades de ensino.

O processo de construção participativa foi desmantelado com o Ministro da Educação Mendonça Filho, no governo Temer (PMDB). A terceira apresentação da versão não incluía

os debates e reformulações a partir dos apontamentos de especialistas e profissionais da educação que participaram de audiências e consultas públicas.

Freitas (2014) analisa a BNCC como parte do controle ideológico da escola pelos reformadores empresariais, como sendo um instrumento que define o que é considerado “básico” para que os alunos da educação básica pertencentes à classe trabalhadora aprendam, enquanto a formação ampla se destina à elite.

Esta disputa ideológica fica evidente com o panorama de atores envolvidos na construção da BNCC apresentada por Costola e Borghi (2018). Os interessados criaram um movimento, o “Movimento Todos pela Base”, que preconizava a padronização dos conteúdos curriculares como prioridade para melhoria do ensino brasileiro (COSTOLA; BORGHI, 2018). Dentre os atores, a pesquisa evidencia que a maioria era do setor privado educacional, que, não sem intencionalidade, disputavam a construção da base para oferecer seus produtos e serviços privados adequados à padronização curricular, ou seja, poderiam oferecer aos montes para o Brasil todo.

Arelada às grandes corporações do setor empresarial, a BNCC desvela seus fundamentos formativos com articulação dos ideais hegemônicos na sociedade capitalista, articulada com a aprendizagem flexível apresentada por Kuenzer (2017) quando menciona que

Uma parte considerável das crianças e jovens que estão na escola hoje vai exercer profissões que ainda nem existem e se deparar com problemas de diferentes ordens e que podem requerer diferentes habilidades, um repertório de experiências e práticas e o domínio de ferramentas que a vivência dessa diversificação pode favorecer. (BRASIL, 2018, p. 69).

Pode, portanto, relativizar o conhecimento focalizando as competências e habilidades que se dirigem ao aprender a aprender, o que, com as distâncias de capital cultural (BOURDIEU, 2007) perante as desigualdades sociais no Brasil, reforça a segregação de apropriação de conhecimento e a formação para subordinação à exploração da força de trabalho.

Nota-se que há uma inclinação das políticas que podem trazer perspectivas associadas a um maior controle e padronização no currículo e formação com a criação de outros programas para educação brasileira a partir do ano de 2019. Como é o caso do Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) nº 22, de sete de novembro de 2019, que institui a Base Nacional Comum para a Formação de Professores da Educação Básica, que aponta para

padronização de modelo formativo de professores atrelado à BNCC e como fator necessário para melhoria do desempenho dos estudantes, e do Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019 que institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares, no qual o MEC, junto ao Ministério da Defesa, coloca militares para atuar na gestão escolar e educacional. Destaca-se ainda que um dos argumentos de defesa deste modelo disciplinar se dá pelo fato de elevar os resultados de desempenho nas avaliações estandardizadas e do IDEB.

Refletindo sobre o direito à educação de qualidade no caso brasileiro, considerando alguns princípios como gestão democrática, condições iguais de acesso e permanência, liberdade de cátedra, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, garantia do padrão de qualidade constantes na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na LDB (BRASIL, 1996), é possível sinalizar que quando se destaca a implementação de ações que estão mais atreladas ao aprimoramento da avaliação de desempenho dos alunos, com cobrança de metas quantitativas, vislumbrando resultados mensuráveis, pode-se gerar como consequências as desigualdades na oferta educacional e padronização exacerbada dos currículos, que repercutem em limites para a formação humana.

As políticas educacionais apresentadas desvelam uma preocupação maior com a corrida para alavancar indicadores, limitando a concepção de qualidade educacional em aprender leitura e matemática, do que com a estruturação de melhorias nas escolas, nas formações docentes, na ampliação da formação dos estudantes, na construção de processos educativos mais justos e amplos.

4.3.2. Políticas educacionais para educação obrigatória do Uruguai

As políticas educacionais do Uruguai são formuladas e implementadas em nível nacional por se tratar de um Estado unitário. A efetivação destas políticas ocorre, principalmente, com articulações entre a ANEP, o MEC e o MIDES.

Na tentativa de elaboração de um plano nacional de educação a partir da articulação dos conselhos da ANEP, apoiado pela UNESCO e com consulta aos docentes, foi realizada a publicação de um documento para fundamentação conceitual, intitulado *Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP): aportes para su elaboración* (URUGUAY, 2011). No entanto, as discussões sobre o plano continuam e, até o presente momento, não foi encaminhada uma proposta para aprovação no parlamento.

Como já apontado anteriormente, a educação pública uruguaia é administrada pela ANEP que tem um conselho central e os quatro conselhos desconcentrados. Sendo assim, o planejamento das políticas educativas é realizado em quinquênios, com apresentação de projeto, que depende de aprovação parlamentar para destinar recursos financeiros a esta instituição para efetivação.

Atualmente, o documento *Proyecto de Presupuesto Período 2015-2019*, de autoria da ANEP (2015), apresenta as propostas de políticas públicas para este período. Os eixos orientadores são: a centralidade do estudante, os itinerários escolares e as trajetórias educativas, a territorialidade, a inclusão, a educação de qualidade e a participação. O documento reforça, como princípios fundamentais da educação uruguaia, a democracia, a laicidade, a obrigatoriedade, a gratuidade, a participação e a autonomia considerando dois aspectos centrais: “i) Educación, democracia y derechos humanos, y ii) Educación y desarrollo integral.” (ANEP, 2015, p. 123).

A menção ao conceito de qualidade educacional, quinto eixo norteador, está associada à ideia de aceitabilidade entendendo que: “La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes.” (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, 1999 *apud* ANEP, 2015). Ainda, reforçam no referido documento, que, em relação à conceitualização de qualidade, há diferentes significados e é necessário seguir considerações éticas, ponderando as demandas da sociedade e os interesses dos estudantes (ANEP, 2015).

A respeito das aprendizagens como parte da qualidade educacional, o documento destaca a necessidade de garantir os quatro pilares da educação (aprender a aprender, a fazer, a ser e a viver juntos), proposto por Jacques Delors (1998), analisando que são competências para a vida (ANEP, 2015).

Aponta que, apesar de não representar o todo da qualidade, conhecer os níveis cognitivos alcançados pelos estudantes é importante para definição de políticas “[...] si bien pensar en una educación de calidad no se circunscribe exclusivamente a conocer los logros cognitivos de los estudiantes, estos constituyen insumos importantes a la hora de la toma de decisiones en función de criterios informados.” (ANEP, 2015, p. 138). Por isso, apresenta a defesa da avaliação formativa para melhorias de processo de ensino e aprendizagem com base no *Sistema de Evaluación en línea* (SEA), como forma de coleta de informações sobre os

graus de apropriação do conhecimento dos estudantes para planejamento de estratégias pedagógicas, sendo importante formular uma referência conceitual da avaliação.

A lista das políticas a serem implementadas ou continuadas neste planejamento (ANEP, 2015) está endereçada a cada etapa e modalidade educativa e contém propostas de expansão da oferta, de apoio à permanência estudantil, de aumento de taxa de culminação da educação obrigatória, de extensão do tempo pedagógico, de fortalecimento da formação docente, de melhoria curricular, de melhoria de aprendizagem dos estudantes e de desenvolvimento de avaliação e de investigação e de fortalecimento da relação educação-trabalho.

Ressalta-se que, neste estudo, o objeto são as políticas avaliativas referentes à etapa obrigatória, qual seja, o atendimento a partir dos quatro anos de idade até o ensino médio superior (*bachillerato*). Nota-se a nítida preocupação com a educação média básica e superior pela ampla quantidade de políticas destinadas a esta etapa.

Dentre as explanações a respeito da proposta de investimentos na educação pública, o documento também versa sobre os princípios orientadores das políticas educativas para a educação inicial e primária, a saber: qualidade, integralidade, inclusão, participação (ANEP, 2015).

A respeito da qualidade educacional, a proposta requer uma visão multidimensional e apresenta que “[...] tres elementos fundamentales hacen a la calidad educativa: cobertura, aprendizajes y equidad. O dicho de otra manera: llegar a todos y llegar mejor para conseguir mejores aprendizajes que contribuyan a la equidad.” (ANEP, 2015, p. 157). Assim, justificam as políticas de expansão de oferta; de melhoramento curricular, com revisão do currículo e explicitação do perfil que deve ser obtido pelo aluno de 3º e 6º ano de educação primária; e políticas que visam dar mais oportunidades à população mais vulnerável, tais como, a extensão do tempo pedagógico (ANEP, 2015).

A integralidade é entendida em função de um currículo amplo, com ênfase na educação em valores e na pertinência das propostas com base em uma concepção humanística de educação; a inclusão pretende abarcar a diversidade de necessidades de todos os alunos com base na escola democrática; e a participação cidadã visa promover o protagonismo dos estudantes e das famílias nas decisões dos centros educativos, bem como o desenvolvimento dos profissionais docentes (ANEP, 2015).

O desenvolvimento e aprofundamento de processos avaliativos aparecem em políticas para educação inicial com a *Evaluación Infantil Temprana* (EIT) e, também, há justificativa

de investimento nesta etapa, correspondente aos indicadores do SERCE e TERCE, considerando que o rendimento acadêmico é melhor quando as crianças têm atendimento educacional antecipado. Também mencionam como estratégia para a oferta desta etapa a definição de marco curricular e os cursos para formação em alfabetização (ANEP, 2015). Isto pode estar atrelado à preparação ao processo avaliativo que abrange o ciclo de alfabetização no terceiro ano de primária.

Para a educação primária, os objetivos e estratégias apresentadas no documento (ANEP, 2015) focalizam:

- extensão do tempo pedagógico com aumento de *Escuelas de Tempo Completo* (ETC) e de *Escuelas de Tempo Extendido* (ETE);
- aprimoramento curricular com a inclusão da língua inglesa, educação artística e educação física;
- fortalecimento da formação docente a partir da formação continuada;
- adequação das escolas para o atendimento à diversidade com assistentes pedagógicos para atendimento de crianças com deficiências e aumento de escolas APRENDER (*Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas*).

Para a educação média básica e média superior, são propostos, principalmente, objetivos e estratégias para permanência, tratando do atendimento das dificuldades de trajetórias e conclusão. Pode-se notar, em linhas gerais, que tanto para educação média básica (EMB) quanto para a educação média superior (EMS) são postos os objetivos de ampliação da oferta educativa e apoio para continuidade com diversidade curricular e adequação à realidade dos estudantes, incluindo:

- projeto de ciclo básico comum para a EMB e a marco referencial para EMB e EMS para melhorar as aprendizagens, traçando um perfil de aprendizagens a ser alcançado ao final de cada etapa;
- aprimoramento do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), com recursos digitais e formação docente para uso didático;
- desenvolvimento de aulas virtuais e criação de recursos para educação especial;
- diversidade curricular para atender pessoas que não concluíram esta etapa no tempo ideal;
- fortalecimento dos itinerários escolares no primeiro ano da EMB para serem atraentes aos estudantes e diminuir o abandono escolar;

- fortalecimento de capacidade pedagógica com foco no trabalho realizado nas unidades escolares com estímulo de concentração de carga horária dos docentes em uma instituição e implementar a figura do Profesor Orientador Pedagógico em todas as unidades;
- políticas de atenção ao trânsito escolar entre educação primária e média básica para integração;
- extensão do tempo pedagógico com foco nas populações com risco de abandono e ressignificação dos espaços educativos para promover maior equidade educativa, considerando a ampliação do *Liceo de Tiempo Extendido* e do *Liceo de Tiempo Completo*;
- ampliação do tempo escolar para incorporar recreação, entretenimento, artes e culturas diversas; extensão da oferta de educação de jovens e adultos;
- implementação de programas de exploração pedagógica para apoiar estudantes repetentes em áreas que apresentem dificuldade, atender estudantes em unidades penitenciárias, ofertar continuidade de ensino no âmbito do trabalho, ofertar experiências educativo-laborais, apoiar o Programa de Aulas Comunitárias geridas pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC);
- melhorar os índices de aprovação com apoio e preparação para exames; implementação de oferta de ensino semipresencial;
- oferta de formação para qualificação profissional;
- fortalecimento e desenvolvimento da formação e trabalho do profissional docente;
- avaliação dos planos, projetos, programas e principais linhas de inovação, incluindo o usos das avaliações nacionais *on-line* (SEA) e internacionais.

Verifica-se que o planejamento da ANEP (2015) referente à educação obrigatória para o período 2015-2019 está em consonância às duas maiores políticas educativas uruguaias: o *Proyecto de Apoyo a la Escuela Pública Uruguay* (PAEPU), que tem como objetivo a melhoria da qualidade, equidade e eficiência da educação primária com a expansão do modelo de escolas em tempo integral (*escuelas de tiempo completo* – ETC) iniciado no ano de 2012, e o *Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación* (PAEMFE), que tem como objetivo a melhoria do acesso e a qualidade da educação média para alcançar trajetórias educativas contínuas e completas, iniciado no ano de 2017.

Considerando que o financiamento da educação uruguaia seja equivalente a cerca de 5% do PIB e que isso tem representado poucos recursos financeiros para o setor, é recorrente observar a realização de empréstimos internacionais. Destarte, ambas as políticas, PAEPU e PAEMFE, são financiadas com empréstimos internacionais sendo estimado o montante de

U\$40 milhões do Banco Mundial (BM) para a primeira e U\$50 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a segunda.

O PAEPU tem três indicadores para medir o alcance de seu objetivo: a) qualidade: medida a partir da proporção de alunos matriculados no último grau da educação primária (6º ano) de ETCs com pontuação de nível dois ou superior nas avaliações nacionais de matemática e linguagem; b) equidade e eficiência interna: medida pela diminuição de diferença da taxa média de repetição de primeiro ano entre alunos mais pobres das ETCs e os mais ricos de todas as escolas da zona urbana; c) equidade: medida a partir do aumento de quantidade de alunos matriculados em escolas que aderiram recentemente ao modelo ETC com populações mais pobres.

O que as informações referentes ao PAEPU ratificam é a visão de qualidade atrelada à garantia de um ensino mínimo, “básico”, para a população mais pobre, já que os estudantes de ETC que atendem a população vulnerável devem atingir o nível 2 de desempenho, ou seja, nem a metade dos cinco níveis da avaliação nacional, além da manutenção em maior tempo escolar. Tal programa está alinhado à perspectiva das orientações do BM para os países considerados em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1996, 2000).

O PAEMFE tem quatro componentes estruturantes:

Componente I. Mejora de la pertinencia y calidad educativa. Este componente financiará: (i) la definición de perfiles de egreso y de progresión de aprendizajes para toda la EM, considerando la trayectoria completa del estudiante, y el desarrollo e implementación de un nuevo marco curricular de referencia nacional; (ii) la consolidación, implementación y evaluación de PEC que acompañen y protejan las trayectorias; (iii) el diseño, implementación y evaluación de una estrategia de expansión de la jornada escolar en EM; y (iv) la implementación de propuestas de enseñanza a través de aulas digitales, especialmente para disciplinas con escasez de profesores.

2.12 Componente II: Formación en educación. Este componente financiará actividades para fortalecer la FI y el desarrollo profesional docente en EM. Entre ellas se encuentran: (i) desarrollo e implementación de un nuevo plan de estudios para la FI; (ii) la implementación de una nueva estructura de cargos y grados de los profesores de la carrera de FI; y (iii) diseño e implementación de un programa de inducción y acompañamiento y desarrollo profesional a docentes de EM en sus primeros años de experiencia profesional.

2.13 Componente III. Integración y gestión para la mejora educativa. Este componente financiará el: (i) diseño e implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad de la EM, que incluye: (a) la identificación de actores educativos y sus funciones; (b) el mapeo de las fuentes de información relevantes; (c) el fortalecimiento de las prácticas de entrega regular de información de procesos y resultados a los actores para fomentar el mejoramiento continuo; (d) la capacitación en la interpretación y uso de la información; y (e) el diseño de indicadores sintéticos por centro educativo y

territorio, vinculado a metas; (ii) apoyo al diseño e implementación de un sistema protección de trayectorias educativas 20; y (iii) fortalecimiento de los sistemas de gestión financiera-administrativa-recursos humanos y de procesos y resultados educativos y de la función directriz del CODICEN en relación a los mismos.

2.14 Componente IV. Infraestructura para la mejora educativa. Este componente financiará: (i) diseño, construcción y equipamiento de nuevos centros educativos y ampliación y equipamiento de centros existentes; y (ii) apoyo para el fortalecimiento de ANEP para gestionar Alianzas Público-Privadas en infraestructura escolar. (BID, 2016, p. 3-4).

Esta proposta, que se apresenta como promoção de garantia de melhorias no ensino público para a educação média, incita alguns questionamentos, principalmente, no que tange à abertura para o ensino a distância para as disciplinas com escassez de professores e abertura para parcerias público-privadas. Esta proposta desponta para a crítica de objetivos formativos para adolescentes e jovens a partir da aprendizagem flexível.

De acordo com o documento de *Relevamiento de iniciativas de políticas y proyectos educativos 2016* (ANEP, 2016), elaborado pela *Dirección Sectorial de Planificación Educativa* (DSPE), uma de suas funções é:

h) Proveer información sustantiva al CODICEN para la planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de los objetivos estratégicos educativos que se desarrollan en la órbita de la Administración Nacional de Educación Pública, mediante el desarrollo de acciones de investigación, conformación del Sistema de Estadística Educativa y evaluación de aprendizajes. (ANEP, 2016, p. 27).

Pode-se notar neste informe que os programas educativos desenvolvidos pela ANEP são destinados a atender diversas demandas do sistema de ensino público como:

- Proficiência em línguas: Programa de Políticas Lingüísticas, Programa de Lectura y Escritura en Español (ProLEE), projetos do Centro de lenguas Extranjeras;
- Inovações pedagógicas e tecnológicas: Proyecto transversal de Innovación Educativa; Aprender Todos; CINEDUCA; MENTA – Programa de Medios y Entornos Tecnológicos Digitales para el Aprendizaje; Noveles Docentes; Formación en Tecnologías Digitales para la Educación;
- Permanência e conclusão da etapa obrigatória: Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos; Programa Compromiso Educativo; Programa Uruguay Estudia; Escuelas de Tiempo Completo; Programa APRENDER; Programa Maestros Comunitarios; Programa de Alimentación Escolar; Programa Áreas Pedagógicas; Centro de Recursos para alumnos ciegos y con baja visión; Educación en Contextos de Encierro; Programa

Aulas Comunitarias; Programa de Culminación de Estudios Secundarios – Pro CES; Liceos con Tutorías; Uruguayos por el mundo; Acreditación de Saberes por Experiencia de Vida; Programa Rumbo;

- Inclusão e convivência: Campamentos Educativos; Proyecto Central Promoción de Convivencia Saludable; Programa de Educación Sexual; Proyecto bilingüe para personas sordas;
- Formação para o trabalho: Formación Profesional Básica.

A partir desse panorama de programas e projetos para a educação uruguaia, fica evidente a predominância de ações da ANEP voltadas à permanência dos estudantes no sistema de ensino público e com os setores de vulnerabilidade. Os relatórios disponíveis no sítio eletrônico do Mirador Educativo e as publicações do INEEd (2016, 2017, 2018) apresentam esses pontos como debilidades do sistema educativo uruguaio, como altas taxas de repetição e evasão, o que pode despontar para uma proposta de promoção de melhorias nos indicadores relativos a estes problemas.

No que tange, especificamente, às áreas de conhecimento no processo de ensino e aprendizagem, observa-se o foco em projetos em linguagem com leitura e escrita e ensino de línguas estrangeiras, bem como o foco em tecnologias, apontados como indicadores educativos nos informes do INEEd (2017, 2018).

Não estão declarados nos documentos analisados e nem mesmo na apresentação dos programas e projetos, em seus respectivos sítios eletrônicos, os dados que dão parâmetro para formulação das ações e dos programas, ou seja, se foram elaborados a partir de evidências. No entanto, nota-se que os resultados de desempenho dos estudantes nas avaliações nacionais de aprendizagem demonstravam, entre outros dados, problemas com o domínio de leitura e escrita, bem como a relação entre desempenho e nível socioeconômico e cultural dos estudantes. Assim, medidas para dar suporte à classe mais pobre da população e favorecer o domínio da língua materna podem ser relativas a essas evidências. Isto pode evidenciar uma debilidade de programas que dessem suporte também para acesso a mais áreas do conhecimento e mais investimento nas políticas sociais concomitantes às políticas educativas, não somente as compensatórias e que estão alinhadas aos PAEPU e PAEMFE. Além disso, a variedade e pouca abrangência de programas e projetos acabam gerando pouco impacto nos sistemas de ensino público como um todo (INEED, 2017).

Em questões curriculares, a ANEP publicou, no ano 2017, o Marco Curricular de Referencia Nacional (MCRN) após aprovação do CODICEN, constante na Ata 30, resolução

n. 4 de 2016, que concebe o MCRN como um conjunto coerente e sequenciado de orientações educativas flexíveis e versáteis de alcance nacional. A construção do MCRN incluiu consulta pública com diversos canais de participação social e profissionais docentes.

O MCRN apresenta três dimensões curriculares: “una ética del pensamiento: pensar y actuar en la complejidad; una ética de la felicidad: sentir y ser en la grupalidad; una ética política: participar en la vida democrática” (ANEP, 2017, p. 32), com foco nos estudantes como sujeitos de aprendizagens e apresentação das aprendizagens fundamentais e do perfil de egresso, que consiste em um conjunto de aprendizagens esperadas para todos os estudantes ao finalizar a trajetória da educação obrigatória. O currículo proposto conta com componentes cognitivos, socioemocionais e de construção de cidadania, apresentando como áreas de conhecimento: linguagem, matemática, ciências da natureza e ciências sociais.

O alinhamento entre o marco curricular e a Aristas é apontado como um propósito no marco geral desta avaliação (INEED, 2018). Se for estabelecido como ideal, este alinhamento pode gerar um estreitamento curricular nas escolas, com foco nas habilidades e nas competências em leitura e matemática que compõem a avaliação, para conseguir melhoria dos desempenhos dos estudantes nas avaliações e deixando de lado as perspectivas de formação ética, democrática e cidadã também apresentadas na proposta curricular.

Em meio a estes apontamentos, verifica-se que há algumas interfaces das políticas educacionais para o sistema público uruguaio com orientações mundiais no que tange à ênfase em habilidades e competências, definição de um referencial curricular comum e usos de avaliações standardizadas. No entanto, há uma abertura maior para trazer também aspectos formativos, principalmente, fundamentados nos direitos humanos, na ética e na participação.

Observa-se também que as políticas buscam estruturar a permanência e conclusão da etapa obrigatória, o que no caso brasileiro fora apontado por Oliveira e Araújo (2005) como uma fase precedente à busca por melhorias nos aspectos cognitivos. Talvez, em um momento histórico em que a conclusão do ensino obrigatório deixe de ser um problema, sejam formalizados processos de avaliação com maior inserção de estratégias de prestação de contas e responsabilização.

Ressalta-se que, em muitos documentos oficiais, foi reforçado o papel do Estado como agente do direito à educação, embora ocorram muitos problemas com a continuidade de políticas que pouco têm impactado em melhorias para o sistema de ensino público. O compromisso com a educação estatal é evidente na constatação da maioria das instituições e matrículas no setor público nacional em todos os níveis e modalidades de ensino. Apesar das

aberturas às parcerias público-privadas com ONGs em alguns programas e da existência de rede privada de ensino, não ocorrem compras de materiais ou sistemas privados. Este compromisso público pode ser verificado nas políticas avaliativas que não se inserem na lógica de quase-mercado e ocorrem com base em amostras, no caso da Aristas, ou voluntariamente, no caso do SEA, mantendo os dados confidenciais. Destaca-se também a participação dos profissionais, com representantes nos conselhos e nas ATDs da ANEP, o que desvela uma organização que inibe a introjeção de uma forte lógica mercantil.

As explanações anteriores possibilitam observar a não linearidade nos sistemas de avaliação estandardizados inseridos nos processos de *accountability* nos países analisados. Há movimentos distintos, alguns complicadores estruturais e resistências que demarcam uma contraposição de modelos mais incisivos na mercantilização da educação e desmonte da escola pública, o que faz desta um importante campo de disputas.

Diante dos dados, foi verificado que estas distintas concepções, representações e significados atribuídos à avaliação de sistema trazem as marcas que as mesmas provocam nos diferentes atores e instituições, a partir de suas relações de avaliadores ou de avaliados. Fato este que pode despontar na falta de articulação e cooperação entre profissionais da educação e gestores/decisores políticos para compreender a complexidade dos processos educacionais coletivamente, para que seja considerado nas ações políticas dentro das suas possibilidades e limites.

Ao passo em que a necessidade avaliativa é tomada em conta pela organização dos sistemas de ensino, com aspectos tecnocráticos, na ponta do sistema, no chão da escola, as pressões acabam desmotivando os trabalhadores da educação e acarretando o desmantelamento da importância da ação avaliativa para construções educacionais.

Dado que o sistema como um todo está implicado em uma sociedade imersa à lógica competitiva do mercado, que remete à culpa individualizada e quer soluções rápidas para problemas sociais complexos, como as próprias dificuldades de aprendizagem, é necessário reconhecer os interesses que podem ensejar a conformidade com políticas meritocráticas e excludentes, que não efetivam o direito social à educação de qualidade.

Entende-se que há ainda um nebuloso embate sobre *accountability* para formulação de políticas e entendimento dos atores sociais do Brasil e do Uruguai. Isso requer uma discussão mais profícua para poder balizar as construções de política pública que levem a se estabelecer como efetivamente trajetória por melhorias sociais, para poder planejar um processo de ações

que transpasse o escopo da desconfiança dos trabalhadores da educação e alcance os processos e condições para estruturar os sistemas de ensino como uma responsabilidade de todos para a garantia do direito social à educação.

A qualidade educacional tem sido apresentada nos documentos brasileiros como relativos ao desempenho dos estudantes nas avaliações nacionais, embora aponte para contextualização dos resultados com fatores socioeconômicos. Nos documentos uruguaios, foram apresentadas as multidimensões da qualidade e a inclusão de diferentes componentes na avaliação nacional. O conceito também foi colocado por participantes como atrelado ao direito à aprendizagem, posto como objetivo da educação e também como um sentido polissêmico atrelado à estruturação e democratização dos sistemas de ensino, apresentando questionamentos sobre a medida (instrumentos) e ênfase muito restrita ao desempenho de estudantes nos testes.

O que se destaca dos dados de entrevistas é que as perspectivas de atores sociais que estão à frente da formulação e próximos de decisões de políticas educativas destoam principalmente daquelas apresentadas por representantes da categoria docente (assembleias, sindicatos, confederação), e se pode apreender que há diferentes perspectivas entre estudiosos. Portanto, olhando para os dados dos diálogos estabelecidos, evidencia-se que profissionais próximos do chão da escola e estudiosos mais críticos têm uma ressalva acentuada sobre os processos avaliativos com vistas a uma perspectiva do uso de seus resultados para responsabilização, recaindo na culpabilização da comunidade escolar, estabelecimento de políticas meritocráticas e empobrecimento da qualidade da educação.

Interessante destacar, também, que embora os dados oficiais uruguaios, referentes aos documentos emitidos pelas instituições oficiais do Uruguai, afirmem uma preocupação com a não culpabilização ou inferência das avaliações nacionais na organização do trabalho pedagógico, os atores sociais que representam a categoria docente demonstram insegurança e pressões sobre as avaliações externas nacionais, colocando que são impostas e que incidem nas práticas cotidianas, principalmente, por não se sentirem parte do processo de sua formulação e por pensar que não refletem a realidade enfrentada nas escolas.

No Brasil, igualmente, os profissionais da educação sentem a pressão da responsabilização, haja vista que a avaliação nacional – e, para além dela, as avaliações estaduais e municipais que estão presentes em uma crescente cultura avaliativa no país – tem se direcionado a cada unidade escolar por ser censitária, auxiliando a cercear ainda mais o trabalho dos profissionais da educação.

A preocupação com a obtenção de melhores resultados nas avaliações nacionais é desvelada em alguns pontos dos planejamentos educacionais dos dois países, que sinalizam para os níveis de desempenho dos estudantes e/ou o atingimento de metas como indicativos de melhorias, tanto como observado no PNE 2014-2024 e no PPA 2016-2019 do governo federal, no Brasil, como no PPP 2015-2019 da ANEP, no Uruguai. Como também se articulam, nestes documentos, algumas políticas educacionais estruturais e organizacionais dos sistemas de ensino que ensejam avanços para a educação pública.

CONSIDERAÇÕES PARA CONTINUIDADE DO DEBATE E DA LUTA PELA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE COMO DIREITO SOCIAL

Este estudo buscou trazer uma análise da inserção e desdobramentos das avaliações de sistema educacional no Brasil e no Uruguai, tentando tecer relações contextuais que delimitam as proposituras do Estado para o setor, haja vista a ênfase no discurso da qualidade educacional.

Vislumbrando a garantia do direito à educação pública como um direito social, considerou-se diferentes perspectivas sobre educação e, a partir delas, verificou-se algumas ideias destoantes sobre função de incumbência estatal. As perspectivas liberais, apesar de ressaltarem a importância da educação na sociedade, colocam sua oferta como um serviço não exclusivo do Estado por a configurarem no rol do direito privado, individual, a ser oferecido diversamente para escolha do cidadão-cliente. Por outro lado, as perspectivas socialistas consagram a responsabilidade do Estado em sua garantia por ser um bem coletivo e social, promotor da emancipação dos sujeitos. É essencial na formação e organização de uma sociedade igualitária, de modo que, mesmo antes da revolução, deve se constituir em pauta de luta, até nos governos de democracias representativas liberais. Assim, espera-se que as transformações social, econômica e política sejam eficientes e benéficas para uma sociedade sem classes, mais justa e igualitária.

Portanto, a educação configurada como política pública abarca os conflitos e recursos de poder presentes no tecido social e nas configurações institucionais do Estado (AZEVEDO, 2004). Na sociedade marcada pelas desigualdades e com interesses antagônicos, o Estado tem se consolidado como principal promotor para efetivação desse direito, delineando o enfrentamento controverso da relação da educação escolar, de um lado, como um aparelho reprodutor do modo de produção capitalista, manipulada por interesses distintos do capital econômico e seu processo ao longo do tempo; de outro, como a possibilidade e a luta pela emancipação intelectual e social e a superação das injustiças sociais, considerando o fato de não haver neutralidade no aparato estatal como, também, não existir linearidade na inferência hegemônica liberal devido aos movimentos de resistências e “espaços de interseção” (AZEVEDO, 2004).

Nota-se que, no Brasil e no Uruguai, as legislações configuram o direito à educação com políticas públicas para estruturas, programas e ações para a oferta pública, embora, como

se observa dos dados investigados na pesquisa, alguns aspectos das configurações atuais de seus sistemas de ensino denotem a necessidade de traçar um caminho para melhorias.

Ao passo em que avança a oferta pública da educação, emerge a ação de avaliar os sistemas de ensino. A partir da análise dos dados da pesquisa, as avaliações de sistemas em larga escala a nível nacional vão tomando corpo nas políticas educacionais do Brasil e do Uruguai, modificando-se, institucionalizando-se e se intensificando a partir dos anos 1990, junto com a inserção de uma lógica mundial difundida por organismos e agências internacionais que repercutem nos sistemas nacionais locais de maneiras diversas, correlacionados ao seu desenvolvimento humano e econômico.

Apesar do fato de haver diretrizes orientadas por organismos internacionais, que continuam a financiar projetos educacionais e influenciar as políticas educacionais a partir de seus relatórios técnicos, os movimentos de institucionalização da avaliação, enquanto política nacional, foram diferentes nos dois países *lócus* da pesquisa. Isso mostra que, mesmo tendo implementado avaliações estandardizadas como instrumento no campo educacional, atendendo a estas diretrizes, os impactos nos sistemas de ensino foram mais amenos no Uruguai, devido às suas características, do que no Brasil, onde se alinharam mais à racionalidade e deram maior ênfase aos resultados.

A avaliação dos sistemas no Brasil se inicia como um instrumento para diagnóstico do sistema de ensino, focada em amostra de escolas do ensino fundamental, ou seja, na etapa da educação básica que antes era a única obrigatória. Em sua trajetória, se amplia para abranger mais etapas de ensino; modificam-se os instrumentos de testagem aferindo seu rigor técnico, mantendo os testes elaborados com itens fechados, com foco em leitura e matemática – apesar de alguns ciclos de aplicação com inclusão de ciências naturais e ciências humanas; torna-se censitária com a publicização de resultados com repercussão em responsabilidades. Atualmente, configura-se na averiguação de resultados como indicadores de qualidade, permitindo comparações dentro do sistema – abertura aos *rankings* de escolas e redes, ou seja, competição, e não mais com caráter diagnóstico.

A avaliação de sistema do Uruguai também se configura como uma política pública no decorrer do tempo, embora sua organização e institucionalização sejam diferenciadas dada a configuração política do país, uma vez que a responsabilidade da oferta educativa é incumbência de um ente autônomo, a ANEP, que era responsável por avaliar o sistema de ensino. Posteriormente, com a aprovação da LGE/2008, a avaliação da educação passa a ser responsabilidade de uma instituição externa ao sistema de ensino, o INEEd. Marca-se uma

trajetória de reformulações da avaliação nacional para melhorias técnicas, com aplicação *on-line*, testes com itens abertos e fechados, mantendo o foco cognitivo em leitura e matemática, ampliando os componentes para o contexto familiar e o entorno da escola, a convivência e a participação, as habilidades socioemocionais e as oportunidades de aprendizagem – ainda que nos limites de aplicação de questionários; mantém-se, também, o caráter amostral da avaliação com confidencialidade dos dados.

Contudo, considerou-se que os contextos históricos e políticos incidiram nos formatos da avaliação educacional dos dois países estudados, o que excede a perspectiva de busca por maior rigor ou melhoria técnica dos instrumentos para avaliar os sistemas de ensino. Nota-se que há muito mais do que calibragem das ferramentas avaliativas, mas diretrizes internacionais que influenciam, de algum modo, a definição de políticas locais, com mais ou menos força dependendo da abertura que os países se dispõem a oferecer para sua entrada.

Observou-se que o imperativo pela busca da eficiência na educação se insere no contexto de transformações na administração pública que se desdobra em um momento histórico de reformas estatais, pautada na ideia de Estado como oneroso e ineficaz, sendo necessária uma Nova Gestão Pública (NGP) com inclusão dos ideais do gerencialismo (NEWMAN; CLARKE, 2012). Dentro deste contexto, os Estados brasileiro e uruguaio também foram influenciados a regular resultados, “desenhando” esta configuração em sua organização, com movimentos diferentes, devido às suas estruturas institucionais e sociais: no Brasil, passa-se a minimizar a função do Estado em áreas sociais, em alguns aspectos, com favorecimento dos processos de privatização, terceirização e publicização dos serviços que foram considerados não exclusivos do Estado, como a educação; a descentralizar a esfera pública atribuindo maior incumbência aos estados federados e aos municípios, com falhas no regime de colaboração para dar suporte nacionalmente. No Uruguai, implementa-se a reforma em uma organização da administração pública com garantia de democracia direta que repercute em uma reforma “branda” – amortizada, nas palavras de Bentancur (2008) – mas que, ainda assim, insere a sociedade civil em algumas funções, como a diversificação no atendimento em áreas sociais, como a educação, por meio da parceria com o setor privado. Ambos países introduzem algumas estratégias para controle por resultados na gestão pública neste período.

Em questões especificamente pedagógicas, sabe-se que as técnicas utilizadas nos testes cognitivos padronizados não podem ser replicadas sem entendimento dos seus objetivos, como também não devem limitar a formação dos estudantes apenas nas áreas em que são testadas. No entanto, a reprodução destes testes em sala de aula, como instrumento da

avaliação da aprendizagem, treinamento e adoção de “cultura dos testes”, além da matriz de referência dos testes, são tomadas como parâmetro curricular para o ensino, com estreitamento curricular às áreas de conhecimento/habilidades avaliadas, que também foi apontado dos dados. No entanto, entende-se que isso ocorre, muitas vezes, por diversos problemas, tais como, excesso de quantidade de alunos por turma; atendimento a várias turmas, que dificulta o acompanhamento efetivo do professor com seus alunos, sendo mais fácil utilizar os modelos prontos e estandardizados do que aqueles elaborados autonomamente pelos professores a fim de melhor compreender e adequar aos seus objetivos curriculares e formativos para avaliar seus alunos; e a própria pressão de responsabilização individual de professores e estudantes pelos resultados obtidos nos testes padronizados.

No bojo destas discussões políticas e pedagógicas, debruça-se a falácia de que os resultados dos formatos estandardizados de avaliação representavam o direito à aprendizagem e que isso justificava seu destaque nas políticas públicas. No entanto, Freitas (2016) ajuda a aclarar os objetivos de tanta ênfase na avaliação:

Os reformadores querem resolver os problemas da escola com mais controle e terminam por construir uma política de responsabilização autoritária e não participativa. O modelo empresarial parece encantador no sentido de que ele permite responsabilizar pelo mérito e, ao final de contas, demitir quem não apresenta resultados. É um atalho tentador. Assumem que a transferência dessas relações competitivas para dentro da escola levaria a uma melhoria da qualidade. No entanto, o ambiente educativo é diferente do ambiente de mercado. O mercado é uma área competitiva onde ganhar e perder são consequências naturais do lance dado, mas na educação só deve haver ganhadores. (FREITAS, 2016, p. 146).

Como já destacado anteriormente, compreende-se que há duas perspectivas presentes no enfoque da avaliação de sistema em larga escala: a perspectiva de que ela seja instrumento para incitar a lógica meritocrática e mercadológica, voltada para os resultados, e a de instrumento para acompanhamento do direito social à educação, voltada para os processos.

Considerando o exposto, analisa-se que, quando há alinhamento da avaliação de sistema em larga escala como regulação mercadológica da educação, favorecendo a introspecção de valores meritocráticos e do individualismo como comuns e insuperáveis na sociedade, desmantela-se o direito social à educação pública de qualidade para todos. Isso porque desconsidera-se o processo e os condicionantes da educação, diminuindo as possibilidades formativas a determinadas habilidades e competências e excluindo aqueles que

apresentam baixo desempenho e ainda, por vezes, não se articulando com políticas públicas para estruturar melhor os sistemas de ensino.

Como analisado a partir dos dados, averiguou-se também que a avaliação em larga escala, estandardizada, tem sido difundida como parte do processo de *accountability* educativo. Este processo surge como proposta de maior transparência e democracia na esfera pública, no entanto, com base na desconfiança do Estado e dos servidores públicos, dado que o aparelho estatal se insere na sociedade de classes com interesses antagônicos. Ou seja, apesar de compreender que há a diferença no *accountability* economicista, que propõe a inserção de valores e operações de mercado mais acentuadamente na administração pública, e no *accountability* democrático, que se pauta em instrumentalizar mecanismos para maior poder de controle dos cidadãos, quando se analisam os processos de *accountability* em si, nota-se que seu significado está planificado em um modelo de sociedade com jogo de poderes desiguais, mas se entende que precisaria ser superado para obter igualdade e justiça social.

Dado que este modelo social ainda não foi superado, há propostas de que se possa cooptar a *accountability* para maior conscientização dos cidadãos no enfrentamento de disputa pelo poder e promoção de processos de democratização. É nesta vertente que se tem apresentado a proposta alternativa de Afonso (2012), chamada pelo autor como *accountability* democraticamente avançada.

Em específico nos países analisados nesta pesquisa, verificou-se que no Brasil são mais imperativas as discussões sobre *accountability*, uma vez que se encontra vasta produção científica sobre responsabilização, prestação de contas e a avaliação estandardizada nacional, ainda que não se apresentem com tanta integração essas três dimensões. Embora se encontrem estudos que enaltecem a melhoria na estrutura dos modelos avaliativos de forma técnica (CASTRO, 2009; GATTI, 1990, 2012) e responsabilização com consequências consideradas materiais, quando há atrelamento a bônus salarial aos profissionais da educação, ou simbólicas, quando repercutem na publicação e incorporação de resultados das escolas (BONAMINO; SOUSA, 2012), também há destaque de que no Brasil há muito mais experiências com baixo impacto, o que considera baixa responsabilização para efetivar a melhoria no sistema educacional (BROOKE, 2006).

Por outro lado, existem perspectivas mais críticas que analisam os contextos em que se formulam as regulações do sistema educacional em que se destaca a qualidade medida sistematicamente, enaltecendo pragmatismo e operacionalização do sistema avaliativo e ferindo princípios de gestão democrática para atender estratégias gerencialistas (WERLE,

2011), bem como apontam que os chamados reformadores empresariais acabam utilizando para desvalorizar a escola pública e desmoralizar seus profissionais para enaltecer o mercado educacional como saída (FREITAS, 2012, 2014, 2018). Concordando com tais autores, compreende-se, dos dados da pesquisa que, no Brasil, as avaliações de sistema educacional têm se alinhado mais com a perspectiva de *accountability* economicista.

A qualidade educacional foi apontada nos documentos oficiais que regulamentam as avaliações nacionais do Brasil como objetivo para a sua realização. As Portarias emitidas pelo MEC e pelo INEP referentes ao SAEB e ao IDEB destacavam a intenção de avaliar a qualidade a partir de seus instrumentos, quais sejam, os testes cognitivos em linguagem e matemática e os questionários contextuais. A qualidade, segundo o IDEB, significa que os estudantes demonstram habilidades e competências nas áreas de leitura e matemática, são aprovados e permanecem na escola, independente (apesar) dos contextos em que a escola se insere, o que desvela a ênfase no mérito, quando atingem ou superam as metas, ou na culpa, quando não atingem as metas.

Com o formato censitário da avaliação e divulgação dos resultados por unidade e por rede de ensino, houve maior indução para que se voltassem os olhos aos parâmetros de responsabilidade (e mesmo de culpa) aos profissionais e estudantes pelo baixo desempenho, ao invés de inferir em uma cobrança ao poder público para que oferecesse suporte e condições para que melhorassem. Um jogo do “quem faz mais com menos” para mostrar sua eficiência. Evidentemente, também se questionam os limites das dimensões avaliadas e a quantificação de resultados sem diálogo qualitativo com os atores sociais no processo avaliativo, uma vez que se entende que a formação humana é ampla em suas dimensões (BERTAGNA, 2017).

No Uruguai, há uma estrutura dos instrumentos de prestação de contas como perspectiva de transparência no serviço público com baixo impacto no sistema educativo, embora cada vez mais se tenha colocado o direito à aprendizagem dos estudantes e o direito das famílias e comunidade terem informações sobre o sistema de ensino (INEEd, 2018). Os relatórios do INEEEd (2016, 2018) destacam a discrepância entre resultados dos estudantes por nível socioeconômico e os documentos oficiais têm destacado que a prestação de contas deve ocorrer por uma perspectiva de cidadania, ou seja, entende-se como uma trajetória para se configurar como parte do processo de *accountability* democrática.

No que se refere à qualidade, os documentos referentes à avaliação de sistema de ensino, no Uruguai, têm reforçado que os aspectos de aprendizagens em leitura e matemática, evidenciados a partir dos resultados de desempenho dos estudantes em testes cognitivos, são

parte integrante dos componentes da avaliação, mas que, junto aos demais componentes, tentam abarcar os recursos, processos e resultados que efetivam a garantia do direito à educação. Assim, apesar de também indicar o limite das áreas avaliadas e discorrer sobre dimensões tão caras à formação humana, como participação e convivência, com resultados quantitativos, o caráter amostral com dados confidenciais das avaliações não induz uma sugestão pontual de melhor ou pior qualidade das unidades escolares a partir de resultados. Isso pode não incidir tão fortemente em treinar estudantes para os testes, já que a amostra é determinada ao azar – apesar de atores sociais indicarem que tem ocorrido tal treinamento; podem ser exceções dentro do sistema de ensino, mas indicam a necessidade de dialogar e democratizar o processo avaliativo.

Considerando a importância de se obter a informação, a justificação e sanção que Schedler (1999) coloca como integrantes do sistema de *accountability*, não se evidencia que as políticas educacionais nos países estudados apontem para a formalização de um sistema, mas apenas contem com formas parcelares de *accountability* com mais destaque aos instrumentos (principalmente as avaliações nacionais) para informar sobre a situação do sistema de ensino e publicizar os resultados. Isso pode ocorrer de forma individualizada a cada unidade e sistema de ensino e, ainda, com algumas consequências materiais e simbólicas como ocorre no Brasil, ou de maneira mais global com difusão dos resultados gerais do sistema educativo e com destaque aos instrumentos internos para que cada unidade reflita e atue sobre as dificuldades apontadas, como ocorre no Uruguai.

Ponderando a validade dos instrumentos que compõem a avaliação de sistema em larga escala, outro aspecto interessante do caso uruguaio se relaciona ao fato de que os instrumentos utilizados para a avaliação de sistema, aplicados de forma controlada na amostra para gerar os resultados nacionais, posteriormente à sua aplicação, são disponibilizados para que cada unidade possa utilizar voluntariamente em suas turmas (grupos), podendo se tornar mais um instrumento pedagógico para acompanhar as dificuldades dos estudantes e para olhar desde a escola em relação ao sistema de ensino (ou seja, de baixo para cima), mas sem ser determinante na organização escolar, por não ser obrigatório e os resultados não comporem os dados da avaliação de sistema.

Na trajetória de construção de políticas de avaliações de sistema e apontamentos sobre os delineamentos dessas políticas para melhorias educacionais, tanto no Brasil como no Uruguai, pode-se verificar que o destaque à avaliação e cobrança de melhores resultados ultrapassa a política limitada ao tempo de governo, porque se consagra em um instrumento

para atender demandas ideológicas determinadas no tempo histórico. Tal instrumento está implicado nos contextos da realidade da sociedade capitalista, mesmo tendo sua especificidade de acordo com a configuração de cada Estado e suas diretrizes políticas para o desenho e organização dos sistemas de ensino público.

De tal forma, em nossa sociedade desigual, marcada pelo sistema capitalista pautado na ideologia liberal para a qual a desigualdade é algo estrutural (HARVEY, 2012), uma vez que o indivíduo se destaca por seu esforço próprio considerando que a oportunidade é igual para todos, fica a questão: como promover a igualdade de acesso à educação de qualidade se o mantenedor da educação para todos é o Estado, que tem atendido mais aos interesses privados, pautado pela lógica competitiva do mercado e mantendo a dominação e a exploração de classe (SANFELICE, 2005)?

Sem pretensões em responder e nem remeter a uma visão salvacionista da educação, ressalta-se que é também pela esfera estatal que se dá a manutenção e a defesa da escola pública com gestão pública que, muitas vezes, se coloca como uma possibilidade de luta contínua quando profissionais da educação comprometidos com o ideal de uma sociedade melhor atuam todos os dias para romper a linearidade da formação para a submissão, e provocam em seus alunos anseios, fomentam as bases para que saibam seus direitos e lutem por eles, constituindo-se em um espaço para as resistências.

Se a obsessão pelo processo avaliativo do Estado está circunscrita a uma proposta liberal de educação com parâmetros de mercado sem promover uma análise das desigualdades sociais, econômicas, culturais que se intensificam nesses sistemas meritocráticos, há necessidade de conscientizar os profissionais da educação e a população da não neutralidade de políticas que vão nesse sentido. Isso deve ocorrer para que lutem por processos participativos de formação, que ocorra diálogo para que sejam considerados muitos outros aspectos das dimensões educacionais e não somente os desempenhos cognitivos dos estudantes em leitura e matemática, propiciando a edificação e a qualidade social da educação.

Afirma-se a crítica às perspectivas que defendem modelos avaliativos como ferramentas para responsabilização vertical, ou culpabilização da comunidade escolar, pois se entende que qualquer trato vexatório (seja com consequência material ou simbólica) no processo educativo, conduz, por si, a uma configuração de formação social, que é desigual e, por isso, injusta. Entendendo que a educação escolar é uma oportunidade (por vezes a única) de apropriação cultural e desenvolvimento cognitivo, afetivo, ético, social, físico de muitos

estudantes, principalmente dos advindos da classe trabalhadora, quando se trata de propor melhorias educativas, não pode significar lançá-los à própria sorte, mas promover justiça social para que possam ter condições de desfrutar desta apropriação e desse desenvolvimento.

Assim, ao defender a educação como direito de todos, também se opõe a qualquer forma de sua mercantilização, da intencionalidade de torná-la cada vez mais *lócus* lucrativo, como tem ocorrido sob influência de empresas educacionais que formulam e aplicam avaliações, prestam consultorias, vendem materiais didáticos, formações aos profissionais, etc., usando os resultados de desempenho dos estudantes nas avaliações estandardizadas como um chamariz para vendas.

Explica-se: o direito social à educação emerge da necessidade de formação humana para emancipação dos sujeitos e consequentes melhorias nas relações sociais. Posto isso, a educação deve ser garantida a todos com qualidade socialmente referenciada e avaliar o processo educacional, em seus condicionantes materiais e simbólicos; é parte de uma preocupação com a garantia desse direito que não pode estar restrito a uma parcela da sociedade que o alcance por mérito.

Debruça-se sobre estas considerações para questionar se a formulação de avaliação de sistemas em caráter censitário, com forte responsabilização, seria necessária para orientar as ações políticas. O que nos revela o modelo do Uruguai, guardadas as proporções e respeitando-se o período histórico estudado, é que não seria necessário. Contrariamente, o que se desenvolveu no Brasil tem acarretado alinhamento das escolas e sua organização do trabalho pedagógico para objetivos educacionais em produtos – índices e metas com forte naturalização dos modelos empresariais e mercadológicos.

Entende-se que quanto mais houver a verticalização na relação Estado-escola, com o Estado se desresponsabilizando das condições dos sistemas educacionais e querendo assumir apenas um papel de regulador de resultados educacionais com a cobrança de aumento de índices da comunidade escolar, não há garantia do direito social à educação de qualidade para todos, menos ainda à classe trabalhadora.

Antes que se entenda as críticas ora apresentadas como oposição à avaliação de sistema em larga escala, reitera-se a sua importância, no entanto, compreende-se que modelos amostrais e articulados com processos participativos, como os propostos pelas Avaliações Institucionais Participativas (AIPs), corroboram como profícuas possibilidades para abarcar as dimensões de qualidade social da educação e promover a responsabilização bilateral

(FREITAS, 2007) e participativa (SORDI; FREITAS, 2013), envolvendo o Estado e os atores sociais nas escolas.

A avaliação deve ser, política e pedagogicamente, mais abrangente para não intensificar exclusões e desigualdades que se fazem presentes na vida da classe popular. Urge, cada vez mais, complexibilizá-la e contextualizá-la, para traçar rumos à educação pública de qualidade socialmente referenciada.

REFERÊNCIAS

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP). Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE). **Material Informativo para Maestros y Directores: I. Fundamentos**. Montevideo: ANEP, 1996.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP). Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE).

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP). Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE). **Evaluación de Aprendizajes en el Educación Primaria en el Uruguay (1995-1999)**. Montevideo, 2000.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP). División de Investigación, Evaluación y Estadística (DIEE). **Sistema de Evaluación en Línea: Tipos de evaluación**. 2013. Disponível em: http://www.anep.edu.uy/sea/?page_id=2654. Acesso em: 29/09/2016.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP). Dirección Sectorial de Planificación Educativa e Oficina Unesco em Montevideo. **Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP): aportes para su elaboración**. Montevideo, 2011.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP). **Evaluaciones en Línea. Una innovación educativa en el marco del programa de una computadora por alumno**. Responsable Oscar Luaces. Montevideo: ANEP, 2014.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP). Unidad De Medición de Resultados Educativos (UMRE). **Evaluación Nacional de 6° año en Matemática, Ciencias y Lengua: 2013 primer informe**. Montevideo: ANEP, 2015.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP). **Documento Marco Curricular de Referencia Nacional: MCRN una construcción colectiva**. Montevideo: ANEP, 2017.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP). **Tablas de remuneraciones 2018**. Montevideo: ANEP, 2018.

ADRIÃO, T. *et al.* **Estratégias municipais para a oferta da educação básica: as parcerias público-privadas**. Relatório de pesquisa: FAPESP, 2009.

ADRIÃO, T. *et al.* Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: limites à efetivação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 134, p. 113-131, mar. 2016.

AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2000.

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

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de educação**, n. 13, p.13-29, 2009.

AFONSO, A. J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, v.9, p 57-70, mai/ago 2009.

AFONSO, A. J. Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012.

ALAVARSE, O. M.; MACHADO, C.; BRAVO, M. H. Políticas educacionais, avaliação de sistema e melhoria da qualidade na educação básica: experiências de dois municípios paulistas. **EccoS – Rev. Cient.**, São Paulo, n. 31, p. 191-205, maio/ago. 2013.

ALEGRE, P. Democracia y reformas en el Uruguay: un caso de gradualismo perverso. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, vol. 17, n. 1, p.137-158, 2008.

ALMEIDA, L. C.; DALBEN, A; FREITAS, L. C. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, 2013.

ALMEIDA, L. C. **Relação entre o desempenho e o entorno social em escolas municipais de Campinas: a voz dos sujeitos**. 325 p. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Orientadora Profa. Dra. Maria Márcia Sigrist Malavasi. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP, 2014.

ANDRADE, R. J.; SOARES, J. F. O efeito da escola básica brasileira. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 19, n. 41, set./dez. 2008.

ANDRÉ, M. **Estudo de Caso em Pesquisa e Avaliação Educacional**. Liberlivros: Brasília, 2005.

APPLE, M. **Educando à direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade**. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2003.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

ASSIS, A. E. S. Q. **Direito à educação e diálogo entre poderes**. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. 250f. Campinas, SP: 2012.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 3.ed. São Paulo: Autores Associados, 2004.

BAIA HORTA, J.S. Direito à Educação e Obrigatoriedade Escolar. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n.104, p. 5-34, jul.1998.

BALL, S.; YODELL, D. **Privatización encubierta en la educación pública**, **Internacional de la Educación**. Bruselas, 2007.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial. Serie el desarrollo en la práctica.** Washington: Banco Mundial, 1996.

BANCO MUNDIAL. **La Educación Superior en los países en desarrollo: peligros y promesas.** Grupo especial sobre Educación Superior y Sociedad. Traducción al español de María Angélica Monardes. Santiago (Chile), 2000.

BANCO MUNDIAL. **Aprendizagem para todos: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento.** Estratégia 2020 para a educação do Grupo Banco Mundial - Resumo executivo. Washington, DC: Banco Mundial, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1995.

BAUER, A. Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 228, p. 315-344, maio-ago. 2010.

BAUER, A. Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v.24, n.3, p. 557-575, set./dez. 2008.

BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (org.). **Ciclo de debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos.** Volume I. Florianópolis: Insular, 2013.

BAUER, A.; ALAVARSE, O.M.; OLIVEIRA, R.P. Avaliação em larga escala: uma sistematização do debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1.367-1.382, 2015.

BAUER, A. *et al.* Iniciativas de avaliação do ensino fundamental em municípios brasileiros: mapeamento e tendências. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22 n. 71, 2017.

BENTANCUR, N. **Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay: racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual.** Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2008.

BENTANCUR, N. “El ‘derecho a la educación’ como nuevo concepto estelar de las políticas educativas en América Latina”. In: **Congreso Iberoamericano de Educación (OEI)**, Anais... Buenos Aires, 13 al 15 de setiembre, 2010.

BENTANCUR, N. Aportes para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, n. 21, 2012.

BERTAGNA, R. H. Dimensões da formação humana e qualidade social: referência para os processos avaliativos participativos. In: SORDI, M. R. L. de; VARANI, A.; MENDES, G. S. C. V. (Org.). **Qualidade(s) da escola pública: reinventando a avaliação como resistência.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

BERTAGNA, R. H.; BORGHI, R. F. Sistemas de avaliação dos estados no Brasil: avanços do gerencialismo na educação básica. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 54, jul./set. 2018.

BERTAGNA, R. H.; BORGHI, R. F. . Possíveis relações entre avaliação e sistemas apostilados privado sem escolas públicas. **Educação**, Rio Claro-SP, v. 21, p. 1-15, 2011.

BLOOM, B. S. *et al.* **Taxionomia de objetivos educacionais**. Porto Alegre: Globo, 1972.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho, apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.108, p.101-132, 1999.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BONAMINO, A. C. Avaliação educacional no Brasil 25 anos depois: onde estamos? In: BAUER, A.; GATTI, B. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores**. Florianópolis: Insular, 2013. p. 43-60.

BORDOLI, E. *et al.* **Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones**. Internacional de la educación: Montevideo: 2017.

BORGHI, R. F. Que educação é pública? A privatização de um direito. **EccoS – Rev. Cient.**, São Paulo, n. 46, p. 19-32, mai./ago. 2018.

BOURDIEU, P.; CHAMPAGNE, P. Os excluídos do interior. In: NOGUEIRA, A. A.; CATANI, A. (org.) **Escritos de educação**. 8ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 218-227.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. **A Reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BOUZAS, R. G. ¿Reforma educativa para el siglo XXI o el reciclamiento de consignas del liberalismo positivista del siglo XIX? In: CHIRICO, S. L. et. al. **Reforma Educativa. Análisis crítico y propuestas**. Montevideo: Fundación Vivían Trías, Editorial de la Banda Oriental, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: D.O.U. 5 jun. 1988.

BRASIL. **Decreto n. 85.287**, de 23 de Outubro de 1980. Cria o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste - EDURURAL – NE e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 24/10/1980, p. 21250.

BRASIL. **Decreto n. 1.917**, de 27 de maio de 1996. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto e dá outras providências. DOU – seção 1 – 28/05/1996, p. 9.213.

BRASIL. **Decreto n. 7.083**, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Brasília: DOU de 27 jan. 2010.

BRASIL. **Lei n. 378**, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Diário Oficial da União: 15 janeiro 1937.

BRASIL. **Lei n. 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB. Brasília, DF, 1961.

BRASIL. **Lei n. 8069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. D.O.U. 16 julho 1990.

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: D.O.U. 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei n. 9.448**, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: 15/03/1997.

BRASIL. **Lei n. 11.114**, de 9 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, 16 maio 2005.

BRASIL. **Lei n. 11.274**, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, 7 fev. 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 jun. 2007.

BRASIL. **Lei n. 12.796**, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. DOU, Brasília, 5 abril 2013.

BRASIL. **Lei n. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. **Lei n. 13.249**, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília: D.O.U., 14 jan. 2016.

BRASIL. **Lei n. 13.415**, 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília: D.O.U., 17.2.2017.

BRASIL. Ministério da Administração e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE)**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, novembro de 1995b. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 12/08/2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Acesso e eficiência na escola rural: avaliação da educação rural básica no Nordeste brasileiro - relatório técnico**, Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus MEC/ Universidade Federal do Ceará/ Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura/ Fundação Carlos Chagas. Brasília: MEC, 1982.

BRASIL. Ministério da Educação. **Avaliação da educação rural básica no nordeste brasileiro: EDURURAL-NE 1981/1985**. (Relatório final). Fundação Cearense de Pesquisa; Universidade Federal do Ceará; Fundação Carlos Chagas. Fortaleza: 1988.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Portaria nº 1.795**, de 27 de dezembro de 1994. Cria o Sistema Nacional da Educação Básica. Diário Oficial da União, Brasília, 28 dez. 1994, n.246, Seção 1, p.91-92.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Planejamento Político-Estratégico 1995/1998**. Brasília, maio de 1995a (mimeo).

BRASIL. Ministério da Educação. **Saeb 2001 – Novas Perspectivas**. Brasília: MEC, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Toda Criança Aprendendo**. Brasília: MEC, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 931**, de 21 de março de 2005. Institui a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC como um dos processos de avaliação que passam a integrar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. D. O. U. 22 março 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Nacional Saeb 2003**. Brasília: MEC, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto n. 6.094**, de 24 de abril de 2007. Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília: MEC, 2007c.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas**. Brasília, DF, MEC, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 867**, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. Brasília: D.O.U. 05 jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 369**, de 05 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 maio. 2016c. Seção 1, p. 26.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 1.144**, de 10 de outubro de 2016. Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. Brasília: D.O.U. 11 de out. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 826**, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação PNME. Brasília: D.O.U. 8 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 1.570**, de 20 de dezembro de 2017. Fica homologado o Parecer CNE/CP nº 15/2017, do Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação. Brasília: D.O.U. 21 dez. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CP nº 2**, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. D.O.U.: 22/12/2017, seção 1, p. 41 a 44.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 366**, de 29 de abril de 2019. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2019. D.O.U.: 02/05/2019, edição: 83, seção: 1, página: 47.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Plano Plurianual da União para o período de 2016-2019**. Brasília: MP, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 24-38, jul.-set. 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, vol.36, n.128, p.377-401, 2006.

BROOKE, N. P.; CUNHA, M. A.; FALEIROS, M. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados: relatório final**. Belo Horizonte: Game/UFMG; Fundação Victor Civita, 2011.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balanço do 5º ano do PNE**. Semana de Ação Mundial: Educação, já tenho um plano, 2019. Disponível em: https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2019/materiais/Cartelas_20_Metas_Balan%C3%A7o_PNE_2019.pdf.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? –, **Rev. Administração Pública**, vol.24, n. 2, fev./abr. 1990.

CARPES, D. Considerações sobre o Plano Nacional de Educação: PNE 2014 – 2024. In: **Reunião Científica Regional da Anped – Sul**, UFPR – Curitiba, PR, 2016.

CASASSUS, J. Planteamiento del problema. In: **La escuela y la (des) igualdad**. Santiago: LOM Ediciones, 2003.

CASASSUS, J. Uma nota crítica sobre a avaliação estandarizada: a perda da qualidade e a segmentação social. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 71-79, maio/ago., 2009.

CASTRO, M. H. G. **Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998.

CASTRO, M. H. G. Sistemas nacionais de avaliação e de informações educacionais. **São Paulo Em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 1, 2000.

CASTRO, M.H.G. Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD). **Uma Nova Gestão Pública para América Latina**. Documento do CLAD, 1998.

CHARLOT, B. **A mistificação pedagógica: realidades sociais e processos ideológicos na teoria da educação**. Tradução Ruth Russin Josef. 2ª ed. Rio de Janeiro Guanabara, 1986.

CHAUÍ, Marilena. Direitos humanos e medo. In: FESTER, A.C.R. (org.). **Direitos Humanos**. 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 15-36.

CHAVES, E. O liberalismo na política, economia e sociedade e suas implicações para a educação: uma defesa. In: LOMBARDI, J.; SANFELICE, J. (Org.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas/SP: Autores Associados, 2007. p. 1-60.

CHIRICO, S. L. La educación como política pública. In: CHIRICO, S. L.et. al. **Reforma Educativa. Análisis crítico y propuestas**. Montevideo: Fundación Vivian Trías, Editorial de la Banda Oriental, 1998.

COLEMAN, J. S. *et al.* **Equality of educational opportunity**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1966.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Oficina Montevideo. Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay. Montevideo: Instituto Nacional del libro, 1990. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28695/1/S373N962_es.pdf>. Acesso em: 27/09/2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Oficina Montevideo. Que aprenden y quienes aprenden en las escuelas de Uruguay. Montevideo, 1991. Disponível em:

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28705/1/S373N962Q_es.pdf>. Acesso em: 27/09/2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Oficina Montevideo. ¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media? Montevideo: 1992. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28722/LCmvdR78_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 27/09/2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Oficina Montevideo. Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan. Montevideo, 1994. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28749/1/LCmvdR121_es.pdf>. Acesso em: 27/09/2018.

CORVALÁN, J.; MCMEEKIN, R. W. (ed). Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. Chile: Preal – Cide, 2006.

CORVALÁN, J. Accountability educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación. In: CORVALÁN, J.; MCMEEKIN, R. W. (ed.). Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. Chile: Preal – Cide, 2006.

COSSE, G. La evaluación internacional de la calidad educativa: Estado de la cuestión, avances y dificultades. In: MARTINEZ, E.; CHIANCONE, A. (coord.). **Políticas educativas en el cono sur**. Montevideo: Magró, p. 95-134, 2010.

COSTOLA, A.; BORGHI, R. F. Os reformadores empresariais e as políticas educacionais: análise do movimento todos pela base nacional comum. **Revista de Política e Gestão Educacional**. Araraquara: Unesp-Faculdade Ciências & Letras, v. 22, p. 1313-1324, 2018.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DARLING-HAMMOND, L. Standards, accountability and school reform, **Teachers college record**, v. 106, n. 6, p. 1047-1085, 2004.

DELORS, J. **Educação: um tesouro a descobrir**. Brasília, DF: MEC/UNESCO, 1998.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação e Sociedade**, Campinas, v.25, n.88, p. 703- 725, out. 2004.

DI GROPELLO, E.. **La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos**. Santiago, Chile: PREAL, 2004.

EDWARDS JR., D. B. “¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales?”, **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 22, n. 12, fev., 2014.

FLACH, S. F. Ensino fundamental no Brasil: previsões legais e ações governamentais para a ampliação do atendimento, da duração e do tempo escolar. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.23, n. 88, p. 739-762, jul./set. 2015.

FARENZENA, N.; LUCE, M. B. Políticas Públicas de Educação no Brasil: reconfigurações e ambiguidades. In: Ligia Mori Madeira. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. 1ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, v. 1, p. 195-215, 2014.

FERNANDES, C. O.; FREITAS, L. C. **Indagações sobre currículo: currículo e avaliação**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007.

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. **A face oculta da escola: educação e trabalho no capitalismo**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

FERREIRA, L.A. A Avaliação no Plano Nacional de Educação (2014-2024). **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 24, p. 410-439, set./dez. 2016.

FERRER, A. T. Evaluación y Cambio de los Sistemas Educativos: la interacción que hace falta. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 275-296, abr./jun., 2008.

FERRER, J. G. **Sistemas de Evaluación de Aprendizajes en América Latina Balance y Desafíos**. Preal. Alfabeta Artes Gráficas, 2006.

FERRER, J. G.; FISZBEIN, A. **¿Que ha sucedido con los sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina? Lecciones de la última década de experiencia**. Commission for quality education for all: background paper. Washington, D.C.: World Bank Group, 2015.

FIGUEIREDO, I. M. Z. Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o ensino fundamental no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1123-1138, set./dez. 2009.

FILARDO, V.; MANCEBO, M. E. **La universalización de la educación media en Uruguay**. Udelar: Montevideo, 2013.

FILIPE, F. A. **A concepção de qualidade educacional induzida pelas avaliações em larga escala: análise de documentos oficiais do Estado de São Paulo (2008 - 2014)**. 229 f. Dissertação de Mestrado em Educação. Orientadora Pra. Dra. Regiane H. Bertagna. Rio Claro, UNESP/ Rio Claro, 2016.

FLACH, S. F. **Avanços e limites na implementação da qualidade social da educação na política educacional de Ponta Grossa – gestão 2001 – 2004**. Curitiba, PR. Orientadora: Prof. Dra. Regina Maria Michelloto. Dissertação. Mestrado em Educação. Universidade Federal do Paraná, 2005.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, D. N. T. Avaliação da educação básica e ação normativa federal. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 663-689, set./dez. 2004a.

FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa.** Campinas/SP: Autores Associados, 2007.

FREITAS, L. C. *et. al.* **Avaliação Educacional: caminhando pela contramão.** 4ª ed. São Paulo: Vozes, 2012.

FREITAS, L. C. **Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática.** Campinas/SP: Papiros, 1995.

FREITAS, L. C. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.25, n.86, p.131-170, 2004b.

FREITAS, L. C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 911-933, Especial - Out. 2005.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.28, n.100, p. 965-987, out. 2007.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.33, n.119, pp. 379-404, abr./jun. 2012.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1085-1114, out./dez., 2014.

FREITAS, L. C. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 137-153, maio-ago., 2016.

FREITAS, L. C. **A reforma empresarial da educação - nova direita, velhas ideias.** Coleção Educação/Pedagogia. Editora Expressão Popular: São Paulo, 2018.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade.** São Paulo: abril, 1982.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.24, n.82, p. 93-130, abr. 2003.

FRIGOTTO, G. Capital humano. In: PEREIRA, I. B.; LIMA, J. C. F. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde** (orgs). Fundação Oswaldo Cruz. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio: Rio de Janeiro, 2009.

GAJARDO, M.; PURYEAR, J. Prefácio. In: CORVALÁN, J.; MCMEEKIN, R. W. **Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional.** Santiago: CIDE; PREAL, 2006.

GATTI, B. A. Testes e Avaliações do Ensino no Brasil. **Educação e Seleção**, São Paulo, SP, n.16, p. 12-21, 1987.

GATTI, B. A. Avaliação Educacional no Brasil: experiências, problemas, recomendações. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 10, p. 67-80, 1994.

GATTI, B. A. Avaliação educacional no Brasil: pontuando uma história de ações EccoS **Revista Científica**, vol. 4, núm. 1, p. 17-41, jun., 2002.

GATTI, B. A. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. Sísifo. **Revista de Ciências da Educação**, v. 09, Portugal, Lisboa, 2009.

GATTI, B. A. Avaliação: contexto, história e perspectivas. **Olh@res**, Guarulhos, v. 2, n. 1, p. 08-26. maio, 2014.

GENTILI, P. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, P. & SILVA, T. T. (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 111-177.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES, A. V. A.; SENA, P. (consultores) **As metas do Plano Nacional de Educação e o Plano Plurianual 2016-2019: nota técnica**. Câmara dos Deputados Federais: Brasília, 2015.

HARETCHE, C. **Calidad y equidad en los desempeños educativos de los alumnos chilenos y uruguayos. Una mirada a nivel de los sistemas educativos y de las instituciones escolares**. Tesis de Doctorado en Sociología. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, 2014.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HOFFMANN, J. M. L. **Avaliação: mito e desafio**. 35ª ed. Porto Alegre Mediação, 2005.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, nº 55, p.30-41, nov., 2001.

HORTA NETO, J. L. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educación**, nº42, v.5, 2007.

HORTA NETO, J. L. **As avaliações externas e seus efeitos sobre as políticas educacionais: uma análise comparada entre a União e os estados de Minas Gerais e São Paulo**. 2013. 358 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015**. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua 2016-2017**. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação 2018**. Editoria Estatísticas Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Proposta de Avaliação do Programa de Educação Básica para o Nordeste (VI Acordo MEC/BIRD)**. Brasília: IICA/MEC, 1988.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Relatório da Aplicação Piloto do Sistema de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau**. Brasília: IICA/MEC, 1990.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO -PNUD. **Relatório Preliminar do Sistema de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau**. Brasília: IICA-SENEB/MEC-PNUD, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). **Demografía y Estadísticas Sociales - Población**. Montevideo: INE, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica**. INEP/PNUD PROJETO BRA/92/002. Brasília: INEP, 1992.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB: objetivos, diretrizes, produtos e resultados**. Brasília: INEP, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Avaliação na Educação Básica (1990-1998)**. Coordenação: Elba Siqueira de Sá Barreto e Regina Pahim Pinto. Brasília: MEC/Inep/Comped, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Estatísticas dos professores no Brasil**. 2a ed. Brasília: INEP, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Dicionário de Indicadores Educacionais - fórmulas de cálculo**. Brasília: INEP, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Saeb. Aneb e Anresc (Prova Brasil). Menu do Gestor. Objetivos das avaliações**. Brasília: Inep, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/objetivos-das-avaliacoes-gestor>>. Acesso em: 29/09/2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Indicadores Financeiros Educacionais - Percentual do Investimento Direto em relação ao PIB por Nível de Ensino (2000 a 2015)**. Brasília: INEP, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Panorama da Educação: destaques do Education at a Glance 2016**. Brasília: INEP, Diretoria de Estatísticas Educacionais, 2016a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE**. Brasília: INEP, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Remuneração dos docentes em exercício na educação básica: um pareamento das bases de dados do Censo Escolar e da RAIS**. Brasília: INEP, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Notas estatísticas – Censo Escolar 2017**. Brasília: INEP, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE**. Brasília: INEP, 2018b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Panorama da Educação: destaques do Education at a Glance 2018**. Brasília: INEP, Diretoria de Estatísticas Educacionais, 2018a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Cartilha SAEB 2019**. Brasília: INEP, 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Portaria n. 271**, de 22 de março de 2019. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2019. D.O.U.: 25/03/2019, edição: 57, seção: 1, página: 59.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Portaria n. 366**, de 29 de abril de 2019. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2019. D.O.U.: 02/05/2019, edição: 83, seção: 1, página: 47.

INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEEd). **Los salarios docentes: comparación en el contexto nacional**. Montevideo: INEEEd, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEEd). **Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos. Informe país – Uruguay**, mimeo. Montevideo: INEEEd, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEEd). **Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016**. Montevideo: INEEEd, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEEd). **Aristas. Marco general de la evaluación**. INEEEd: Montevideo, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEEd). **Aristas 2017. Informe de resultados de tercero y sexto de educación primaria**. Montevideo: INEEEd, 2018.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA). **About TIMSS & PIRLS**. International Study Center, Lynch School of Education, Boston College, and IEA, 2019. Disponível em: <https://timssandpirls.bc.edu/>. Acesso em 01/10/2019.

KUENZER, A. Z. Trabalho e escola: a flexibilização do ensino médio no contexto do regime de acumulação flexível. **Educação e Sociedade**, São Paulo, vol.38, n.139, p.331-354, 2017.

LAGATUM INSTITUTE. **The Legatum Prosperity Index 2018**. Reino Unido, 2018.

LÊNIN, V. I. As Classes Sociais e o Estado. In: **Estado e revolução**. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/lenin/1917/08/estadoerevolucao/cap1.htm>>. Acesso em: 03/06/2018.

LIMA, L. C. O paradigma da educação contábil. Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. **Revista Brasileira de Educação**, n. 4, jan.-abr., 1997.

LIMA, L. C. A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1339-1352, dez., 2015.

LINN, R. L. Assessments and accountability. **Educational Researcher**, vol. 29, n. 2, p. 4-16, mar. 2000.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MANACORDA, M. A. **História da educação: da antiguidade aos nossos dias**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989.

MANCEBO, M. E. La “larga marcha” de una reforma “exitosa”: de la formulación a la implementación de políticas educativas. In: MANCEBO, M. E.; NARBONDO, P.; RAMOS, C. **Uruguay: la Reforma del Estado y las políticas en la democracia restaurada (1985-2000)**. Ed. Fin de Siglo: Montevideo, 2002.

MANCEBO, M. E. **Atención y educación de la primera infancia: Uruguay**. Oficina UNESCO: Montevideo, 2007.

MANCEBO, M. E. Las decisiones públicas en educación: ¿quién, cómo, dónde se decide en Uruguay, **Políticas Educativas**, Montevideo, n. 11, 1, 2017.

MANZINI, E. J. Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um Programa de Pós-graduação em Educação. **Revista Percorso – NEMO**, Maringá, v. 4, n. 2, p. 149- 171, 2012.

MARX, K. A mercadoria. In: **O capital**. Livro 1, v.I, 10ª ed. São Paulo: Difel, 1985.

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

MARTINIS, P. **Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa**. Universidad de la República, Montevideo: 2013.

MARX, K. A mercadoria. In: MARX, K. **O capital**. Livro I, Volume I. Difel, 10ª ed. São Paulo, 1985.

MCMEEKIN, R. W. Hacia una comprensión de la accountability educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina. In: CORVALÁN, J; MCMEEKIN, R. W. (ed.) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Chile: Preal – Cide, 2006.

MELLO, L. R. **A prática pedagógica e avaliativa de uma escola do interior paulista**. Dissertação de Mestrado em Educação. 274 f. Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Rio Claro, 2014.

MELLO, L. R. BERTAGNA, R. H. Qualidade da educação brasileira: políticas educacionais pós 1990 e a influência do Banco Mundial. In **Congresso Internacional de Avaliação e o VII Congresso de Educação**. Anais ... Gramado, 2013.

MELLO, L. R.; BERTAGNA, R. H. Apontamentos iniciais sobre qualidade educacional: resultados do IDEB e fatores socioeconômicos. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 11, p. 1132-1148, 2016.

MIDAGLIA, C. Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales” In: CALAMÉ, P.Y.; TALMANT, A. (comps.). **Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia**. Montevideo: Trilce, 2001.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONARCA, H. A. La influencia de los sistemas nacionales de evaluación en el desarrollo del currículo. **Perfiles Educativos**, vol. 34, núm. 135, p. 164-176, 2012.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educação e Sociedade**, vol.23, n.80, p.13-24, 2002.

MOREIRA, C. La reforma de Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia. In: CALAMÉ, P.Y.; TALMANT, A. (comps.). **Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia**. Montevideo: Trilce, 2001.

NARBONDO, P.; RAMOS, C. Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción. In: CALAMÉ, P.; TALMANT, A. (Comps.) **Con el estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia**. Montevideo: Trilce, 2001.

NEWMAN, J; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educação e Realidade**., Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua nova**, São Paulo, n.44, p.27-54, 1998.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Revista Española de Ciencia Política**, n. 11, p. 11-31, out., 2004.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p.5-23, jan-abril, 2005.

OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.30, n.108, p.739-760, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **TERCE Análisis curricular**. LLECE, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe - OREALC/ UNESCO: Santiago, 2013.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education**. OECD Publishing: Paris, 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices**. OECD Publishing: Paris, 2013.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **PISA 2009 Results: What Makes a School Successful?: Resources, Policies and Practices (Volume IV)**. OECD Publishing: Paris, 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World: Volume 1: Analysis**. OECD Publishing: Paris, 2007.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003**. OECD Publishing: Paris, 2004.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD/UNESCO). Institute for Statistics. **Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000**. OECD Publishing: Paris, 2003.

PATRON, R.; VAILLANT, M. Presupuesto y logros educativos: claves para entender una relación compleja. El caso uruguayo. **Revista uruguaya de Ciencia Política**. vol. 21, nº1, p.203-231, enero a junio de 2012.

PERBONI, F.; DI GIORGI, C. A. G. Sistemas de Avaliação em Larga Escala nos Estados Brasileiros: entre políticas de direita e políticas de esquerda. In: **XI Encontro de Pesquisa**

em Educação da região sudeste, 2014, São João Del Rei. Anais do 11º Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste. São João Del Rei: UFSJ, 2014. v. 1. p. 1-10.

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

PERONI, V. M. V. Múltiplas formas de materialização do privado na educação básica pública no Brasil: sujeitos e conteúdo da proposta. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 212-238, jan./abr. 2018.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez., 2009.

PINTO, J. M. R. (coord.) O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? Campanha Nacional pelo Direito à Educação, São Paulo, 2018.

RAPHAEL, H. S. Avaliação: questão técnica ou política? **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n.12, p.33-44, jul.-dez, 1995.

RAVELA, P. **¿Cómo presentan sus resultados los sistemas nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?** Montevideo: PREAL, 2001.

RAVELA, P. **¿Qué pueden aportar las evaluaciones estandarizadas a la evaluación en el aula?** Montevideo: PREAL, 2001.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e os modelos de mercado ameaçam a educação**. Tradução de Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RISCAL, J. R.; LUIZ, M. C. **Gestão democrática e a análise de avaliações em larga escala: o desempenho de escolas públicas no Brasil**. São Carlos: Pixel, 2016.

RODRIGUES, R. L. *et al.* Uma crítica à cidadania liberal no contexto da formação de jovens e adultos na educação escolar. **Conjectura: Filos. Educ.**, Caxias do Sul, v. 20, n. 3, p. 108-122, set./dez. 2015.

SANFELICE, J. L. Da escola estatal burguesa à escola democrática e popular: considerações historiográficas. In: LOMBARDI; SAVIANI; NASCIMENTO (Org.). **A escola pública no Brasil: história e historiografia**. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2005. p. 89-105.

SANTANA, L. C. **Liberalismo, ensino e privatização: um estudo a partir dos clássicos da economia política**. Tese de Doutorado em Educação. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. 232 f. Campinas/SP, 1996.

SANTOS, L. Impacto da avaliação externa nas práticas docentes. In: Conselho Nacional de Educação (ed.). **Avaliação das aprendizagens na avaliação da educação**. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2013.

SAVIANI, D.; DUARTE, N. A formação humana na perspectiva histórico-ontológica. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, p.422-590, set./dez. 2010.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, D. História da história da educação no Brasil: um balanço prévio e necessário **EccoS Revista Científica**, vol. 10, p. 147-167, julho, 2008.

SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul.-set. 2013.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Lynne Rienner Publishers: London, 1999.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. *Accountability* em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? **Educ. Temat. Digit.** Campinas, SP, v. 17, n. 1, p. 58-74, jan./abr., 2015.

SCHULTZ, T. W. Investimento em Capital Humano. In: BROOKE, N. (org.) **Marcos Históricos na Reforma da Educação**. Fino Traço: Belo Horizonte, 2012. Seção 2, p. 55-67.

SCHULTZ, T. W. **O Valor Econômico da Educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

SCHULTZ, T. W. **Capital Humano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCROLLINI, F.; LANDONI, P. Educación e información pública: perspectivas para incrementar la transparencia del sistema. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, Vol. 20, n. 1, jan-jun, 2011.

SEVERINO, A. J. A escola e a construção da cidadania. **Sociedade civil e educação**. Campinas, Papirus, 1992, p.9-14.

SILVA, I. G. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições. **Lutas Sociais - Revista do Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais**, São Paulo, temático - Estado, nação e transnacionalização, n. 7, 2001.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedex**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

SILVA, M. R.; ABREU, C. B. M. Reformas para quê? As políticas educacionais nos anos de 1990, o “novo projeto de formação” e os resultados das avaliações nacionais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 26, n. 2, 523-550, jul./dez. 2008.

SMITH, A. **A riqueza das nações. Investigação sobre sua natureza e suas causas**. Vol. I. Tradução de Luiz João Baraúna. Série Os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SORDI, M. R. L.; VARANI, A.; MENDES, G. S. C. V. (orgs). **Qualidade(s) da escola pública: reinventando a avaliação como resistência**. Uberlândia: Navegando Publicações; 2017.

SORDI, M. R. L.; OLIVEIRA, S. B.; SILVA, M.; BERTAGNA, R. H.; DALBEN, A. Indicadores de qualidade social da escola pública: avançando no campo avaliativo. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 716-753, set./dez. 2016.

SORDI, M. R. L.; FREITAS, L. C. Responsabilização participativa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 87-99, jan./jun. 2013.

SORDI, M. R. L.; LUDKE, M. Da avaliação da aprendizagem à avaliação institucional: aprendizagens necessárias. **Avaliação**, Campinas, vol.14, n.2, p.313-336, jul. 2009.

SOUSA, S. Z.; ARCAS, P. H. Implicações da Avaliação em Larga Escala no Currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. **Educação: Teoria e Prática** - v. 20, n.35, jul.-dez. 2010, p. 181-200.

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

SPRING, J. Research on Globalization and Education. **Review of Educational Research**. vol. 78, n. 2, p. 330–363, jun., 2008.

TENTI FANFANI, E. La educación como asunto de Estado. In: **Sociología de la educación**. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI; WARDE; HADDAD. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 125-193.

URUGUAY. **Decreto n. 144/2007**. Proyecto de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL). Montevideo, 2007.

URUGUAY. **Decreto-ley n. 1.350**, de 24 de agosto de 1877, Ley de Instrucción Pública, Montevideo, 1877.

URUGUAY. **Ley n. 15.739/1985**. Enseñanza. Se aprueba ley de emergencia. Publicada D.O. 25 abr/1985.

URUGUAY. **Ley n. 18.437**, 12 de diciembre de 2008. Ley General de Educación. Montevideo: Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, 2008.

URUGUAY. **Ley n. 18.640**, 26 de enero de 2010. Promoción de la salud y la educación en la niñez y la adolescencia en el ámbito de la educación pública. Montevideo: Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, 2010.

URUGUAY. Presidencia de la República. Noticias. **177 mil escolares realizaron pruebas de evaluación en línea con conectividad Ceibal**. Publicado: 06.07.2012. Disponível em: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/escolares-prueba-evaluacion-linea-conectividad-ceibal-anep-codicen>. Acesso em: 18/09/2018.

URUGUAY. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Educación. División de Investigación y Estadística. **Panorama Educativo del Uruguay 2017**. Montevideo: MEC,

2017. Disponível em: <https://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/11078/1/libro-panrama-de-la-educacion-2017-web.pdf>

URUGUAY. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Educación. División de Investigación y Estadística. **Logro y nivel educativo alcanzado por la población – 2017**. Montevideo: MEC, 2018. Disponível em: <https://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/11078/1/logro-y-nivel-educativo-alcanzado-por-la-poblacion-2017.pdf>

VAILLANT, D. La gobernanza educativa y los incentivos docentes: los casos de Chile y Uruguay. **Revista uruguaya de Ciencia Política**. Vol. 21, n°1, p.119-140, jan.-jun., 2012.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107.

VERA, H.; GONZÁLEZ-LEDESMA, M. A. Calidad y evaluación: matrimonio del cielo y el infierno. **Perfiles Educativos**, Ciudad de México, vol. XL, número especial, 2018.

VIANNA, H. M. Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º grau da Rede Pública: uma aplicação experimental em 10 cidades. **Educação e Seleção**, São Paulo, n.17, p. 6-52, 1988.

VIANNA, H. M. Avaliação: considerações teóricas e posicionamentos. **Estudos em Avaliação Educacional - FCC**, São Paulo, n. 16, jul-dez., 1997.

VILLALPANDO, E. A. T. La rendición de cuentas (accountability) y la retórica de la nueva gestión pública. **Espacios Públicos**, n. 12. abril, 2009.

WASELFISZ, J. O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º grau. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 4, p. 65-72, 1991.

WERLE, F. O. C. Sistemas de avaliação da educação básica no Brasil: abordagem por níveis de segmentação. In: WERLE, F. O. C. (org.). **Avaliação em larga escala: foco na escola**. São Leopoldo, MG: Oikos; Brasília, DF: Liber Livros, 2010. p. 21-36.

WERLE, F. O. C. Políticas de Avaliação em Larga Escala na Educação Básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: avaliação e políticas públicas de educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011.

WOOD, E. M. **Democracia contra o Capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - (TCLE)

(Conselho Nacional de Saúde, Resolução 466/12)

O(A) Sr(a) está sendo convidado(a) para participar de uma pesquisa de Doutorado intitulada **“Política educacional atrelada à avaliação de sistema (em larga escala): um olhar sobre o Brasil e o Uruguai”** que será desenvolvida por Liliane Ribeiro de Mello, RG 40253766-x, Programa de Pós-graduação em Educação, Unesp/Rio Claro, sob a orientação do Profa. Dra. Regiane Helena Bertagna. O objetivo da referida pesquisa é analisar as políticas públicas educacionais no Brasil e no Uruguai para melhoria da qualidade dos sistemas de ensino com base nas avaliações de sistema (em larga escala), buscando compreender sua função dentro do direcionamento destas políticas. Vale citar que avanços na área das Políticas Educacionais (políticas elaboradas pelo governo) ocorrem também por meio da possibilidade de aprofundamento das pesquisas contando com a participação de sujeitos inseridos no cotidiano educacional em trabalhos como este, por isso a importância de sua participação. Isso significa que, caso você concorde em contribuir com a pesquisa, sua participação se dará por meio da concessão de uma entrevista, contendo um roteiro de perguntas sobre a temática: políticas educacionais, qualidade e avaliação nacional de sistema educacional, perguntas estas, para serem respondidas individualmente e gravadas em áudio. Espera-se que os benefícios decorrentes da sua participação nesta pesquisa sejam relativos a oportunizar o aprofundamento das reflexões acerca das políticas educacionais atreladas às propostas de avaliação de sistema nacional e qualidade da educação. A fim de sentir-se preparado para escolher participar ou não deste estudo, é relevante saber que você poderá obter todas e quaisquer informações que considerar necessárias junto aos(as) pesquisadores(as). E ainda, mesmo diante da escolha pela participação, é importante você saber que poderá desistir, a qualquer momento, de sua decisão inicial; saiba, contudo, que lhe é reservado o direito de retirar seu consentimento, a qualquer momento, durante o percurso da entrevista, e sem nenhum prejuízo ou dano pessoal. É relevante ter a ciência de que, pela sua participação no estudo, não receberá proventos de nenhuma natureza, tampouco terá qualquer tipo de despesa. Com relação a sua identidade, é importante saber que seu nome não aparecerá, em nenhum momento, no estudo, e que sua identificação se dará, única e exclusivamente, por meio de um número ou letra, em forma de código, escolhido aleatoriamente. Contudo, durante a entrevista o seguinte ocorrerá: faremos perguntas acerca da temática supracitada e ouviremos suas respostas, sendo elas gravadas, se você assim o permitir. Vale esclarecer, porém, que você tem o direito de recusar a gravação, mas isso não significa que terá que deixar de participar da entrevista. Nesse caso, solicitaremos autorização, junto a você, para que suas respostas possam ser anotadas pelo pesquisador. Se, porventura, também não permitir tais anotações, não interromperemos, abruptamente a conversa, a fim de serem evitadas quaisquer sensações de desconforto. Nesse caso, sem provocar constrangimentos, você será moderadamente informado de que, as informações, prestadas, apenas verbalmente, sem nenhuma forma de registro, não resultarão em material para constituição da pesquisa, tampouco para dados a serem analisados em prol da conquista dos objetivos propostos pelo estudo. Voltando à realização da entrevista, mediante seu consentimento, ela será realizada numa sala ou espaço reservado, a fim de evitar-se permanência em local de circulação de pessoas, zelando para que, somente o pesquisador e o (a) participante, estejam presentes no diálogo. Desta forma, os

riscos em participar desta pesquisa são mínimos, podendo haver eventual desconforto ou porventura, leve sensação de desagradado, mediante alguma pergunta feita. Para diminuir esse risco de desconforto ou talvez sensação de constrangimento para responder alguma das perguntas, saiba que você poderá responder apenas às questões que sentir-se confortável para fazer, podendo, inclusive, deixar de responder a alguma pergunta ou até desistir de sua participação; ou mesmo interromper o processo de entrevista, sem qualquer prejuízo ou consequência. Reiteramos que os benefícios desta pesquisa consistem em melhor compreender as possibilidades para construção da qualidade da educação e desencadeamento de reflexões, também conhecimentos, referentes à temática das Políticas Educacionais e Avaliação de Sistema. Contudo, se você sentir-se suficientemente esclarecido acerca desta pesquisa, também sobre os objetivos propostos, bem como eventuais riscos de desconforto para falar sobre alguma questão da temática, além dos benefícios esperados, **convido-o(a) a assinar este Termo**, elaborado em duas vias, sendo que uma ficará com você e outra com o pesquisador.

Local/data

Assinatura do Pesquisador Responsável

Assinatura do participante da pesquisa

Dados sobre a Pesquisa:

Título do Projeto: **Política educacional atrelada à avaliação de sistema (em larga escala): um olhar sobre o Brasil e o Uruguai**

Pesquisador Responsável: **Liliane Ribeiro de Mello**

Cargo/função: Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação

Instituição: Unesp-Rio Claro

Endereço: Av. 24A, nº 1515 – Bela Vista – 13506-900– Rio Claro/SP

Dados para Contato: telefone e e-mail:

Dados sobre o participante da Pesquisa:

Nome: _____

Documento de Identidade: _____

Sexo: _____ Data de Nascimento: ____/____/____

Endereço: _____

Telefone para contato: _____

CEP-IB/UNESP-CRC

Av. 24A, nº 1515 – Bela Vista – 13506-900 – Rio Claro/SP

Telefone: (19) 35269678

E-mail: cepib@rc.unesp.br

Número do parecer: 2.812.786

APÊNDICE B - Roteiro Entrevistas

Brasil

O que você entende por avaliação de sistema educativo?

Que trajetórias marcaram os processos de avaliação estandarizada nacional?

Quais suas principais mudanças e por que ocorreram?

Qual o objetivo principal da avaliação nacional?

No Brasil, que relação tem a avaliação educativa nacional com o sistema de educação? Qual tem sido seu papel?

Que relação teve entre a avaliação estandarizada e o desenho de políticas educativas?

Os resultados são analisados e utilizados na toma de decisões para o planejamento educativo? Como?

Como se articulam as instituições em nível macro (políticas) e micro (unidades escolares) em relação aos dados de avaliação?

Para você, que relação há entre avaliação estandarizada e qualidade educativa? Como se articulam e há alcançado melhorias?

Que você compreende por accountability? As avaliações tem uma função nisso? Como?

Uruguai

¿Qué entiende Ud. por evaluación del sistema educativo?

¿En Uruguay, qué relación ha tenido la evaluación educativa con el sistema educativo?

¿Cuál hay sido el papel de la evaluación de sistema para la educación en Uruguay?

¿Qué trayectorias ha seguido la evaluación estandarizada en Uruguay?

¿Cuáles han sido los cambios principales de la evaluación estandarizada en Uruguay? ¿Por qué si hicieron esos cambios?

¿Quién son los responsables por su organización y planeamiento?

¿Cuáles son los objetivos?

¿Qué relación ha habido entre la evaluación estandarizada y el diseño de políticas educativas?

¿Los resultados son analizados y utilizados en la toma de decisiones para planeamiento educativo?

¿Cómo se articulan los actores el nivel macro (políticas) y micro (centros educativos)?

¿Cómo se articulan las instituciones el nivel macro (políticas) y micro (centros educativos)?

¿Qué se ha desarrollado a partir de los datos?

¿Para Ud., qué relación hay entre evaluación estandarizada y calidad educativa? ¿Cómo se articulan y se hay alcanzado mejorías?

¿Qué comprende de la rendición de cuentas? ¿Las evaluaciones tienen una función en eso? ¿Cómo?