

A polêmica sobre a avaliação da educação básica no Brasil

uma análise polifônica



Renato Melo
Ribeiro

A polêmica sobre a avaliação da educação básica no Brasil

uma análise polifônica



Renato Melo
Ribeiro

A polêmica sobre a avaliação da educação básica no Brasil: uma análise polifônica

Renato Melo Ribeiro

Faculdade de Educação da USP (FEUSP), Brasil.

DOI: 10.11606/9786587047713



2024

Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença *Creative Common* indicada.



Universidade de São Paulo

Reitor: Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Junior

Vice-Reitora: Profa. Dra. Maria Arminda do Nascimento Arruda

Faculdade de Educação

Diretora: Profa. Dra. Carlota Josefina Malta Cardozo dos Reis Boto

Vice-Diretor: Prof. Dr. Valdir Heitor Barzotto

Direitos desta edição reservados à FEUSP

Avenida da Universidade, 308

Cidade Universitária – Butantã

05508-040 – São Paulo – Brasil

(11) 3091-2360

E-mail: spdfe@usp.br

<http://www4.fe.usp.br/>

Coordenação editorial

Renato Melo Ribeiro

Capa e diagramação

Ruan Ribeiro Melo, Rachel Melo Ribeiro

Catálogo na Publicação

Biblioteca Celso de Rui Beisiegel

Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

R484p Ribeiro, Renato Melo. A polêmica sobre a avaliação da educação básica no Brasil: uma análise polifônica. / Renato Melo Ribeiro. São Paulo: FEUSP, 2024.
70 p.

ISBN: 978-65-87047-71-3 (E-book)

DOI: 10.11606/9786587047713

1. Avaliação da educação. 2. Educação. I. Ribeiro, Renato Melo. II. Título.

CDD 22^a ed. 37.06(81)

Ficha elaborada por: **José Aginaldo da Silva** – CRB8^a: 7532

As opiniões nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

APRESENTAÇÃO

Este trabalho origina-se de um recorte dos resultados da pesquisa “**O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil: tensões contextuais e argumentativas**” (Ribeiro, 2018), desenvolvido no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, realizado entre agosto de 2015 e julho de 2018.

Mais especificamente, o presente livro reestrutura, edita e complementa o Capítulo 3 (“A controvérsia da avaliação no Brasil: *continuum* argumentativo”) da referida dissertação, com o propósito de alcançar uma versão que favoreça a leitura e a circulação entre potenciais leitores do meio acadêmico e educacional¹.

A investigação que originou esta publicação se inscreve no campo científico da *avaliação educacional* e, mais especificamente, nos estudos interdisciplinares que gravitam a modalidade externa e em larga escala de avaliação. No entanto, por razões teórico-metodológicas, a pesquisa mantém intersecção com os *estudos do discurso*, na perspectiva da construção de uma “abordagem discursiva” da avaliação em larga escala, com vistas a compreender (descrever, explicar) sua controvérsia pública.

Marcadas pela controvérsia desde o início de sua proposição, as avaliações externas e em larga escala vêm mobilizando um grande número de sujeitos com diferentes filiações institucionais - Estado, fundações privadas, organizações não governamentais, organismos internacionais, sindicatos, escolas, universidades etc. que se pronunciam sobre o tema, manifestando um amplo espectro de opiniões, argumentos e orientações ideológicas.

No entanto, a produção desta obra concentrou seus esforços na sistematização (e interpretação) das tensões ideológico-discursivas da arena pública que discute a avaliação da escola básica no Brasil, com foco no exame da controvérsia na esfera científico-educacional².

Nesse sentido, este trabalho recorta como unidade de análise a arena acadêmica da controvérsia sobre avaliações externas e em larga escala no país, reunidas em 05 capítulos, para propor uma síntese representativa do interdiscurso dessa controvérsia, depreendida de um

¹ Uma versão condensada e inicial da produção original que deu origem ao Capítulo 3 da dissertação acima referida foi publicada na revista Educação e Pesquisa (Feusp), sob a forma de artigo científico (Cf. Ribeiro; Sousa, 2023).

² A análise mais ampla das vozes sociais da controvérsia avaliativa, para além do debate estritamente acadêmico, foi objeto da pesquisa “Discursos sobre avaliações de larga escala em revistas pedagógicas: análise da polifonia midiática” (Ribeiro, 2023), desenvolvida no Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, entre fevereiro de 2019 e fevereiro de 2023.

“fórum polifônico em miniatura”, formado a partir de produções enunciativas de vozes consonantes e dissonantes, complementares e antagônicas, que tiveram proeminência na polêmica em questão.

Tal recorte mostrou-se produtivo ao desenvolver dispositivos de análise potencialmente úteis para o exame de reverberações da controvérsia em tela em outras esferas sociais de discussão. Em outras palavras, trata-se de um acúmulo teórico inicial com potencial de servir a futuras pesquisas sobre as tensões discursivas da arena social mais ampla que disputa os rumos da política pública de avaliação das redes de ensino e escolas no país.

Por fim, convido pesquisadoras, pesquisadores e demais profissionais interessados nos temas abordados na presente proposta, à leitura dos capítulos que se organizam neste livro.

Desejo a todos uma excelente leitura, na ânsia da presente obra poder fortalecer a literatura no tocante à geração do conhecimento em Ciências Humanas, na esfera educacional, mostrando a relevância desse tema, além de incentivar a disseminação do conhecimento entre os profissionais da Educação e áreas afins.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1:

Tensões ideológico-discursivas e a avaliação da escola básica no Brasil.....6

CAPÍTULO 2:

Discurso economicista de justificação das avaliações em larga escala12

CAPÍTULO 3:

Discurso crítico de problematização da avaliação externa26

CAPÍTULO 4:

Tensão ideológica e *continuum* argumentativo56

CAPÍTULO 5:

Uma síntese possível da controvérsia avaliativa no Brasil61

Referências64

Sobre o autor70

CAPÍTULO 1

Tensões ideológico-discursivas e a avaliação da escola básica no Brasil

Historiadores da educação têm lançado seu olhar para controvérsias, polêmicas, debates e disputas do campo educacional como um terreno fértil de investigação histórica. Esse mesmo olhar abrangente para as polêmicas/disputas parece ser produtivo também em relação a questões educacionais mais contemporâneas, ou seja, para estudos sincrônicos dos temas em pauta, particularmente quando transbordam a área especializada, alcançando a agenda pública dos debates sociais.

A disputa pela narrativa científica educacional quando o resultado ainda está em aberto, quando não há consensualidade ou quando a hegemonia de uma das posições permanece como um território amplamente contestado, constitui o “pano de fundo” das curiosidades intelectuais que deram origem a esta publicação, que também pode ser definida como um desdobramento do interesse mais amplo do autor pelo estudo das polêmicas mais acaloradas da problemática educacional contemporânea.

No campo educacional, o discurso científico, por mais objetivo, técnico ou imparcial que se pretenda, traz de modo mais ou menos explícito um pronunciamento em relação às disputas político-ideológicas mais amplas da educação nacional, ainda que sob a forma de disputas epistêmicas e metodológicas próprias da esfera acadêmica, por vezes com militâncias intelectuais inconfessadas. Por conseguinte, a opinião, a sustentação, a refutação dos pares, a expressividade mais ou menos acaloradas mostram-se não raramente em todos os pontos do debate educacional, e são tão mais evidentes quanto mais controversos forem os temas em discussão. O embate e a argumentação - e não apenas científica - parecem ser elementos fundamentais da relação entre os sujeitos desta arena cultural.

No âmbito das controvérsias educacionais em vigor, destaca-se o debate sobre as avaliações externas e em larga escala³, até pelo papel estratégico que, nos últimos 30 anos, os sistemas de avaliação ocuparam no interior das reformas, políticas e programas educacionais no país, destacando-se como instrumento privilegiado de gestão/planejamento do setor, em diversos níveis da federação. Essas avaliações causam polêmica acalorada nas diversas esferas de debate: na comunidade acadêmica, nos meios políticos institucionais, nos meios de

³ Avaliações externas do desempenho dos estudantes da educação básica em áreas do conhecimento escolar por meio de provas standardizadas, tal como ocorre, por exemplo, no Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA), na Avaliação Nacional da Educação Básica, na Avaliação Nacional do Rendimento Escolar/Prova Brasil, na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), e também em exames externos padronizados realizados pelos sistemas estaduais e por alguns municípios.

comunicação de massa, bem como também nas escolas. Tal debate específico concentra uma amostra significativa dos ingredientes ideológicos e discursivos disputa social mais ampla sobre os rumos da educação brasileira.

Mesmo admitindo que uma avaliação de sistema não se restringe a procedimentos de avaliação externa e de que uma avaliação externa não se resume a procedimentos de medição em larga escala por meio de testes padronizados, neste trabalho, seguindo certo uso comum na comunidade educacional brasileira, utilizaremos como sinônimos os termos ‘avaliação em larga escala’, ‘avaliação externa’ e ‘avaliação de sistemas’, e, por vezes e em menor medida, a variante ‘avaliação padronizada’, como forma de dar unidade à terminologia e facilitar o processo de comunicação.

A “avaliação externa e em larga escala de escolas básicas” pode ser definida como uma modalidade formal de avaliação educacional promovida por sujeitos externos à escola (governos, órgãos de gestão da educação, instituições especializadas), que realiza medições e coleta de dados sobre o desempenho escolar (e seu contexto), por meio de testes e questionários padronizados aplicados em grande escala, que permitem avaliar os resultados de escolas e sistemas, com vistas a: 1) monitorar a qualidade da educação e a garantia do direito ao aprendizado; 2) reorientar políticas educacionais; 3) reorientar o trabalho pedagógico da escola; 4) promover controle social e responsabilização no serviço educativo; entre outras finalidades.

Trata-se de um processo de avaliação complexo, que envolve a consecução exitosa de inúmeras etapas para garantir a fidedignidade e validade de seus resultados, entre as quais: a delimitação dos objetos educacionais que serão avaliados; a definição e o planejamento do processo avaliativo; a elaboração e aplicação dos instrumentos, apuração e organização dos dados brutos coletados; o tratamento e interpretação dos resultados; expressão dos resultados por meio de indicadores; a disseminação dos resultados; a análise dos resultados pelos usuários (gestores; escola) e avaliação “*stricto sensu*” (ou apreciação valorativa) desses resultados.

Todas essas etapas estão orientadas para um único objetivo: a usabilidade dos dados da avaliação. O uso dos resultados das avaliações externas e em larga escala da educação básica é amplo, estendendo-se da produção de conhecimentos educacionais à formulação de políticas públicas. No entanto, o centro dessa usabilidade está pragmaticamente orientado para a realização de intervenções (políticas públicas e ações pedagógicas) que modifiquem a situação dos objetos educacionais avaliados.

Diferentes países que deram centralidade aos programas de avaliação externa e em larga escala em suas políticas destinadas à educação básica. Na Inglaterra, por exemplo, em meados dos anos 1980, o governo de Margaret Thatcher instituiu um currículo nacional para a educação

obrigatória (dos 5 aos 16 anos) e um novo sistema de avaliação por meio de testes nacionais. Impulsionadas pela Nova Direita (aliança entre conservadores e neoliberais), em 1988, o Ato de Reforma Educacional liderado pelo então Secretário da Educação, Kenneth Baker, ofereceu uma base consideravelmente ampla para um conjunto de reformas abrangentes e duradouras na Inglaterra, entre as quais a centralização do currículo e da avaliação nas escolas por intermédio de um Currículo Nacional, baseado principalmente em disciplinas acadêmicas tradicionais, avaliadas por meio de testes nacionais (Afonso, 2009).

Nos Estados Unidos, desde janeiro de 2002, a gestão do presidente George W. Bush colocou os testes padronizados em larga escala e as políticas de responsabilização das escolas e dos professores no centro das preocupações da política educacional do país, por meio da lei federal “Nenhuma Criança Fica para Trás” – NCLB (*No Child Left Behind*, em inglês). Para a historiadora da educação Diane Ravitch, o NCLB “mudou a natureza das escolas públicas pelo país, tornando os escores de testes padronizados a principal forma de medir a qualidade escolar” (Ravitch, 2011, p. 31).

No Brasil, a controvérsia pública da avaliação externa da educação básica foi se acentuando paralelamente à formação e desenvolvendo do aparelho avaliativo, especialmente a partir dos anos 1990. Contudo, foi ao longo dos Governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), quando a avaliação em larga escala se consolidou como política educacional central do governo, que as discussões ficaram mais acaloradas.

Entre 2000 e 2014, alguns eventos históricos intensificaram as disputas político-discursivas na arena avaliativa, tais como: a participação do Brasil no Pisa (a partir de 2000); a criação da Prova Brasil como avaliação censitária federal (em 2005); a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (2007); o crescimento acelerado do número de estados e municípios com programas próprios de avaliação (principalmente a partir de 2007); a avaliação do ciclo de alfabetização do Ensino Fundamental com a criação da Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA (em 2013); a inclusão do Pisa e do IDEB nas metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (em 2014); só para citar alguns exemplos.

A produção e a circulação desse debate público sobre avaliação da educação básica envolvem diferentes esferas de discussão (Figura 1), entre as quais têm proeminência:

- 1) a esfera acadêmica, que envolve os experts da avaliação e os pesquisadores das universidades (nível mais abstrato e teórico);
- 2) a esfera política, que envolve os atores políticos, de dentro e de fora do Estado (nível mais programático e estratégico);

3) a esfera jornalística, que envolve as instituições midiáticas (nível de mediação entre as esferas);

4) a esfera escolar, que envolve gestores e profissionais da educação (nível mais pragmático da discussão – das urgências e incertezas do cotidiano educacional).

Figura 1 – Espiral das esferas de debate sobre as avaliações em larga escala da educação básica



Fonte: Elaboração do autor.

Em razão da ligação entre essas esferas de discussão, os discursos (temas, referentes, argumentos, opiniões, ideologias) deslocam-se de um nível a outro, de forma ascendente ou descendente, mas sofrendo as adaptações (linguagem, intencionalidade, gênero textual etc.) exigidas pelas especificidades de cada esfera.

A existência desse debate em diferentes esferas do debate público nacional, da academia às escolas, passando pelos meios políticos e jornalísticos, deve-se à grande ressonância junto aos diferentes públicos da ampla divulgação dos resultados das avaliações internacionais e nacionais, colocando o tema definitivamente na agenda, como parte do debate sobre os desafios da educação.

A apreciação de discursos científicos do campo da avaliação educacional, do ponto de vista metodológico, orientou-se, centralmente, pela noção-chave de polifonia (Bakhtin, 2005; Maingueneau, 2002), ou seja, pelo esforço em abordar as várias vozes que se pronunciaram diversamente sobre o tema em tela, de forma simultânea e equipolente.

A noção de polifonia tem origem nas teses de crítica literária de Bakhtin (2005) sobre a obra de Dostoiévski, referindo-se à recriação artística da diversidade discursivo-ideológica de um espaço/tempo sócio-histórico, no interior de uma obra literária. “São vozes diferentes

cantando diversamente o mesmo tema. Isto constitui precisamente a ‘polifonia’, que desvenda o multifacetado da existência e a complexidade dos sofrimentos humanos” (Bakhtin, 2005, p. 44).

Posteriormente, os estudiosos da linguagem retomaram o termo ‘polifonia’ para expressar a multiplicidade de vozes presente em um texto ou esfera discursiva. Nesse sentido, a abordagem polifônica faz opção pelo contraponto verbal e dialógico da problemática investigada, ou seja, pela interação contrapontística de múltiplos pontos de vista: para cada opinião, outras que lhe são opostas ou avizinhas. Enfim, uma abordagem que “coaduna os contrários” (Bakhtin, 2005, p. 13), ao “ouvir” os discursos concorrentes e coexistentes de uma dada arena de controvérsia, que mantêm relações de delimitação recíproca e de articulação contraditória uns com os outros, provocadas por orientações ideológicas distintas (Maingueneau, 2016).

Ao assumir um enfoque polifônico, este estudo tem por horizonte a *reconstituição dialógica* (gradual, progressiva) do interdiscurso dessa controvérsia e de seu contexto constitutivo, realizando uma primeira aproximação com um vasto universo textual produzido, direta ou indiretamente, por um grande número de sujeitos em (ao menos) três décadas de diálogo educacional contrapontístico.

O foco analítico deste trabalho recai sobre o plano do conteúdo dos discursos teóricos/acadêmicos: conteúdos temáticos, ideológicos e argumentativos, principalmente. Ou seja, sem privilegiar, nesse primeiro momento, os aspectos relativos ao plano da expressão desses discursos (recursos linguísticos, composicionais, figuras retóricas, formas/estratégias de argumentação etc.) não foram considerados. Em fase exploratória do material textual, o foco no conteúdo permite percorrer uma “cartografia” teórica e discursiva mais abrangente (de uma coletânea mais ampla), do que a opção por uma “topografia” textual pormenorizada (de um *corpus* mais restrito).

Desde a perspectiva teórico-metodológica desta obra, o embate ideológico entre dois discursos-fonte (ou discursos-geradores) - o Discurso Economicista e o Discurso Crítico - gerou ao longo do tempo quatro posicionamentos político-pedagógicos em relação ao debate sobre avaliações em larga escala: *apoio incondicional* (ou *quase incondicional*); *apoio crítico*; *recusa propositiva*; e *recusa categórica* (ou *quase recusa*), que formam um *continuum* argumentativo com diferentes gradações de apoio e de recusa às avaliações em larga escala. Sendo assim, essa tensão discursiva fundamental recorta dois campos distintos e internamente heterogêneos, formado por uma ou mais zonas argumentativas agrupadas por um “mínimo ideológico comum”, tal como será descrito a seguir.

Nos próximos capítulos, essa formulação será desenvolvida e, ao final, sistematizada sob a forma de um *continuum* ideológico-argumentativo das disputas político-discursivas sobre avaliação externa e em larga escala de sistemas e unidades de ensino no Brasil.

CAPÍTULO 2

Discurso economicista de justificação das avaliações em larga escala

A “leitura de mundo” dos entusiastas da avaliação externa localiza a educação como fator estratégico para a competitividade internacional no campo econômico, por meio de um enquadramento da escolarização essencialmente como capital humano⁴:

No atual contexto de globalização das relações econômicas, políticas e culturais e de acelerada mudança da base tecnológica e do processo produtivo, a educação tornou-se um vetor estratégico para o desenvolvimento sustentável e equitativo. De fato, já é amplamente aceita hoje a ideia de que a educação se transformou na maior vantagem comparativa dos países e das empresas para enfrentar a competitividade internacional. Além disso, o grau de escolaridade constitui-se um dos principais fatores que determinam o nível de empregabilidade dos indivíduos. (Castro, 1999, p. 5).

Nesta visão economicista⁵, a *performance* econômica do país passa pelo bom desempenho do sistema educacional, havendo forte associação entre educação e trabalho. A formação escolar está ligada à empregabilidade e produtividade do trabalhador, devendo atender, portanto, à demanda do mercado de trabalho por recursos humanos qualificados. Em relação a este debate, também se pronunciam economistas da educação que estão à frente de pesquisas internacionais, a exemplo do professor estadunidense da *Stanford University*, Eric Alan Hanushek (2013):

Os números que reuni nas últimas décadas mostram que avanços na sala de aula têm peso decisivo para a evolução dos indicadores econômicos. Mas o que impulsiona a economia é a qualidade da educação, não a quantidade de alunos na escola. O Brasil permanece nas últimas colocações em rankings internacionais de ensino. Com esse desempenho, as chances do país crescer em ritmo chinês e se tornar mais competitivo no cenário internacional são mínimas. Se as notas dos estudantes subissem apenas 15% nas avaliações, a cada ano o Brasil somaria meio ponto porcentual às suas taxas de crescimento. Isso significaria avançar em um ritmo 10% maior. (Hanushek, 2013, p. 16).

Além da relação com o êxito econômico, numa perspectiva liberal mais “socialmente esclarecida”, a educação aparece relacionada a um discurso de redução da desigualdade social e da melhoria da distribuição de renda (Cf. Castro, 1999), até para compensar o aumento da concentração de renda, da exclusão social e da pobreza provocados pela reorientação

⁴ O conceito de capital humano foi elaborado pelo economista norte-americano T. W. Schultz (1962, 1973).

⁵ De acordo com Ramos (2015), mesmo levando em consideração os debates do campo da Economia da Educação, não é possível escapar a certo teor “economicista” ao se resenhar a perspectiva dos economistas em relação à educação.

macroeconômica e pela reforma do Estado ditadas pelos entusiastas do neoliberalismo (anos 1980/1990).

Segundo Castro (1999b, p. 6), o perfil de cidadão que precisa ser formado pela escola não pode prescindir das seguintes competências básicas: “capacidade para resolver problemas; autonomia para buscar informações; capacidade de fazer escolhas e tomar decisões”. E, para garantir a formação de tal cidadania, o primeiro passo é construir sistemas de avaliação capazes de orientar uma reforma educativa,

[...] e, sobretudo, para induzir políticas de melhoria da qualidade do ensino. Por essa razão, tem havido uma preocupação cada vez maior em aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento do desempenho dos sistemas de ensino, com foco centrado na aprendizagem dos alunos e nos diferentes fatores associados ao rendimento escolar. (Castro, 1999, p. 27).

Sendo assim, as avaliações em larga escala são importantes instrumentos para o monitoramento (e controle) dos resultados dos sistemas educativos nacionais em relação às competências e habilidades exigidas pelo mercado de trabalho, inclusive para induzir a uma melhor eficiência do sistema, isto é, o incremento da qualidade com a redução de custos dos governos na educação (Castro, 2009).

Um pouco além de uma justificativa exclusivamente economicista, Fernandes e Gremaud (2009), argumentam:

Existem hoje evidências robustas de que a escolaridade, medida como anos de estudo completos, é uma variável chave na determinação do progresso econômico de indivíduos e nações. Além dos aspectos econômicos, a escolaridade tem sido associada, também, a uma variedade de benefícios não-econômicos: melhor saúde, redução da criminalidade, menor incidência de gravidez na adolescência, maior coesão social etc. Enquanto os benefícios da educação são bem conhecidos, a maneira pela qual a educação gera esses benefícios é ainda pouco compreendida. Nesse aspecto, a hipótese mais difundida é que, na escola, os indivíduos adquirem determinados conhecimentos e desenvolvem habilidades que possuem um alto valor social. (Fernandes; Gremaud (2009).

Entretanto, os autores retomam a tônica econômica dominante ao relacionar positivamente os desempenhos dos estudantes aferidos por avaliações externas à renda futura dos indivíduos e ao crescimento econômico. Os bons resultados nos exames externos de leitura e matemática implicam maior escolaridade futura dos estudantes e, portanto, melhores condições de empregabilidade e produtividade (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 6).

Em geral, a experiência das avaliações de sistema dos Estados Unidos referencia os economicistas de inclinação mais liberal, especialmente a partir do “*No Child Left Behind*” - lei aprovada em 2002, no governo Bush, que estabelece um sistema de avaliação e

responsabilização com o objetivo de melhorar a qualidade da educação norte-americana. Para Fernandes (2007b), “esses sistemas fazem com que as escolas e os dirigentes dos sistemas (secretários, prefeitos e governadores) se sintam responsáveis pelo desempenho. É a ideia de responsabilização, de *accountability*”.

Sem perder a fundamentação econômica da relação entre educação e desenvolvimento, alguns discursos de contextualização das avaliações em larga escala distanciam-se de uma matriz excessivamente liberal para assumir uma argumentação com viés mais desenvolvimentista (ou mais precisamente social-desenvolvimentista). É o caso de Fernando Haddad (2008), na justificativa do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado quando era ministro da educação do Brasil. Segundo ele, a visão sistêmica que pauta o PDE afasta-se de uma visão fragmentada, gerencialista e fiscalista da educação que predominou no país e que considerava “os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal” (Haddad, 2008, p. 6).

A política de avaliação externa da educação básica foi estruturante do PDE, orientando a função redistributiva e supletiva da União em relação aos sistemas educacionais dos estados e municípios, por meio de assistência técnica e financeira aos entes federados com menor desempenho no IDEB, indicador que permitiu identificar objetivamente as redes e escolas públicas prioritárias para os repasses (federais) de transferências voluntárias (Haddad, 2008, p. 13). Com o PDE, o Ministério da Educação almejou a criação de “uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da República” (Haddad, 2008, p. 15).

A argumentação a seguir é ilustrativa do descolamento das teses neoliberais desse discurso:

Estudiosos da educação, em especial economistas, têm defendido a tese de que o Brasil não precisa ampliar os investimentos em educação como proporção do Produto Interno Bruto. Alegam que o patamar atual, de 4%, aproxima-se da média dos países desenvolvidos, o mesmo valendo para a relação entre o investimento na educação básica e o investimento na educação superior, de cerca de quatro para um. Esta abordagem, contudo, perde de vista dois aspectos: nosso baixo PIB per capita e nossa elevada dívida educacional. Se quisermos acelerar o passo e superar um século de atraso no prazo de uma geração, não há como fazê-lo sem investimentos na educação da ordem de 6% a 7% do PIB. Neste esforço, que deve ser nacional, o PDE, considerada a complementação da União ao FUNDEB, acrescenta, a partir do quarto ano de seu lançamento, R\$ 19 bilhões anuais ao orçamento do Ministério da Educação, ou 0,7% do PIB, apenas como contrapartida federal. (Haddad, 2008, p. 22).

Isso levanta uma questão importante para aprofundar em futuros trabalhos: de como o discurso economicista de justificação das avaliações em larga escala possui um viés majoritariamente liberal, mas não exclusivamente. Ou seja, entre os entusiastas das avaliações externas há os que operam com outros discursos economicistas – do tipo desenvolvimentista e/ou social-desenvolvimentista, como ilustramos aqui.

Por outro lado, o discurso economicista pode se apresentar por meio de diferentes variantes, cada qual com uma epiderme retórica (razões, temas, figuras) própria por sobre um vetor ideológico comum. Para além de uma variante economicista *stricto sensu*, tal como foi descrita até o momento, três variantes retóricas participam dessa “coalizão discursiva” na esfera educacional: a “retórica da gestão produtivista”, a “retórica do direito ao aprendizado” e a “retórica da educação baseada em evidências” – que operam reforçando-se mutuamente, ao mesmo tempo em que se contrapõem às retóricas próprias do discurso crítico em educação.

A “retórica da gestão produtivista” é a resultante de um complexo de discursos sociais que enfatizam o gerencialismo, a produtividade, a meritocracia, a competitividade e o tecnicismo pedagógico (Cf. Saviani, 2007; Freitas, 2012) - que operam de modo integrado e em sinergia na arena educacional para responder a problemática da eficiência e eficácia da gestão do sistema e das unidades escolares em um contexto demandante de excelência nos resultados educacionais, nos marcos da racionalidade econômica dominante (e “regulante”).

Em nível da gestão do sistema educacional, essa “retórica” preocupa-se com a produtividade do gasto público educacional, de tal forma que problemas pedagógicos como a repetência são abordados principalmente em termos de desperdício do investimento educacional, bem como com a “racionalização de recursos para atender grandes contingentes da população escolarizável” (Pestana, 2013, p. 117). Em nível da gestão escolar, há o foco centrado nos produtos escolares, ou seja, na obtenção de bons resultados acadêmicos dos alunos e taxas de aprovação, por meio de estímulos, recompensas e sanções às performances institucionais das escolas.

Outra retórica “animada” por um discurso economicista (mas com acentuada discrição de sua matriz ideológica dominante) é “a retórica do direito ao aprendizado” (das habilidades básicas – compreensão leitora, resolução de problemas lógico-matemáticos, principalmente). Pelo visto, por força da hegemonia do discurso economicista, da retórica do direito à educação (própria do discurso crítico) formou-se um simulacro (“cópia” distorcida e reducionista) que pretende substituir uma perspectiva ampla de distribuição das oportunidades educacionais (de insumos, processos e produtos educativos; de garantia de uma ampla formação cultural e crítica aos alunos) à questão do direito à aprendizagem de competências cognitivas básicas aferidas

por testes externos - e tacitamente requeridas pelo mercado de trabalho. A exigência do direito desloca-se do plano do sistema e das políticas públicas para o plano dos estabelecimentos de ensino, os quais devem ser os principais responsáveis pelas aprendizagens cognitivas dos estudantes (Soares, 2008).

Estreitamente relacionada a variante anterior, o discurso economicista também poderá revelar-se sob a forma cientificista da “retórica da educação baseada em evidências”, que do nível macro (política educacional) ao nível micro (escola, sala de aula) declara o que funciona ou não funciona com base evidências científicas, do tipo empíricas, produzidas por sofisticados instrumentos estatísticos, em geral herdados da pesquisa econométrica. Em um esforço de garantir aos estudos educacionais a presumida precisão típica das ciências exatas, a evidência estatística apresenta-se como a única com estatuto de verdade. A legitimidade caberia aos dados quantitativos, aos técnicos que operam com esses levantamentos e aos cientistas responsáveis por estas pesquisas, em detrimento da esfera pública, da discussão entre cidadãos ou do exame, juízo crítico, disputas e deliberações próprias do processo político.

Os conhecimentos hoje disponíveis sobre amplos aspectos da Educação – que vão desde a efetividade de grandes reformas educativas até aspectos micro, como a forma de intervenção de um professor na sala de aula – têm sido objeto de investigações cada vez mais rigorosas, usando métodos científicos tão sofisticados quanto os das ciências chamadas “exatas”. Explicações com status científico precisam demonstrar a relação entre causa e efeito – e para isso existem métodos adequados. O “padrão-ouro” são as pesquisas que envolvem experimentos em que os sujeitos dos grupos a serem comparados são escolhidos de forma aleatória. Mas há outros métodos que asseguram a comparabilidade dos grupos, que também podem gozar desse status. (Elacqua *et al.*, 2015, p. 11).

Essa retórica faz uso da pesquisa científica quantitativa para demonstrar a superioridade de uma dada visão de educação, coincidentemente aquela mais condizente com a perspectiva do *mainstream* da Economia da Educação, contrariando o “senso comum” defendido por movimentos sociais de educação, sindicatos e certo associativismo acadêmico, por meio de proposições como:

1) *o gasto educacional ou o tamanho das turmas não fazem diferença na qualidade* (entenda-se: qualidade mensurada por testes padronizados);

2) *a relevância dos mecanismos externos de avaliação e da responsabilização punitiva para o incremento dos resultados escolares;*

3) *a existência de um modelo eficaz de escola, diretor e professor mundialmente válido e em condições de gerar maior impacto nos escores dos alunos em testes;*

4) a valorização de um certo modelo de direção escolar: escolhido por mérito, perfil gerencial, liderança pedagógica com foco em resultados, poder para reter professores e eliminar professores;

5) a superioridade do ensino estruturado em relação a práticas pedagógicas centradas no aluno – e outras proposições (Cf. Elacqua *et al.*, 2015).

Sobre a proeminência do discurso economicista na sociedade, salienta Ramos (2015, p. 12):

No caso específico da educação, não obstante as naturais relutâncias e receios dos profissionais que historicamente lidam com essa disciplina (como educadores e pedagogos), a perspectiva dos economistas tem, atualmente, tal hegemonia que o sistema escolar é assumido, no dia a dia, como um espaço que delimita as possibilidades de crescimento da economia, determina o perfil de distribuição de renda entre assalariados, define o leque de empregos e salários que o indivíduo terá em sua vida ativa, explica a pobreza e sua reprodução entre gerações, pauta o perfil de trabalhadores que a estrutura produtiva terá a sua disposição e segue até dar alguns “palpites” sobre a constituição dos casais.

A rede socioinstitucional deste discurso envolve: a) atores individuais - especialistas em avaliação, economistas, presidentes e ex-presidentes do Inep, dirigentes do MEC e de secretarias de educação, diretores de escola, acadêmicos e pesquisadores, líderes e porta-vozes de organizações do terceiro setor (fundações e organizações não governamentais - ONGs), colonistas de veículos de comunicação, dirigentes de organismos internacionais; e b) atores institucionais - governos, secretarias de educação, Inep; frentes sociais como o de apoio à Base Nacional Comum Curricular – BNCC (Movimento Nacional pela Base), ongs educacionais, fundações privadas, organismos multilaterais, empresa global com a de consultoria de gestão, Instituições de prestação de serviço avaliativo.

Por fim, o discurso economicista e suas retóricas associadas recortam na arena da avaliação da escola básica uma zona complexa de posicionamentos/argumentos político-pedagógicos, posicionada em um dos extremos do *continuum* argumentativo do debate acadêmico sobre avaliações em larga no Brasil e que será desenvolvida na sequência.

2.1 Apoio incondicional

Este ponto de vista e sua argumentação representa a posição hegemônica no debate nacional sobre avaliação externa, com presença nos documentos oficiais e textos normativos das políticas públicas educacionais e forte reverberação nos meios de comunicação de massa. As vozes acadêmicas desta *zona argumentativa* fazem-se representar também nos órgãos de

pesquisa e de gestão governamental, influenciando fortemente os desenhos avaliativos mais significativos do país.

Maria Helena Guimarães Castro (2009, p. 275-276) pondera que, até recentemente, acesso e permanência na educação básica correspondiam a certa aquisição de conhecimentos e competências básicas. Com a progressiva universalização da educação, essa situação se modificou: os ingressantes oriundos de famílias mais pobres chegam à escola com desvantagem cultural e de repertório linguístico, permanecendo nos sistemas educativos sem necessariamente aprender os conhecimentos e competências fundamentais. Este quadro se agrava também pela qualidade do ensino oferecido, uma vez que a democratização da educação acarretou em massificação da profissão docente, com professores chegando à escola com formação inadequada para o cumprimento de sua função social.

Neste sentido, as dificuldades advindas do processo de expansão da educação básica no Brasil podem ser sintetizadas na problemática da má qualidade do serviço educativo, tão eloquentemente evidenciada pelas avaliações em larga escala:

Em suma, os resultados de desempenho da educação básica brasileira, medidos por diferentes avaliações nacionais e internacionais, confirmam a baixa qualidade do ensino e as dificuldades constatadas pelas avaliações do ensino superior do país. Os poucos alunos que logram completar o ensino médio e ingressam no ensino superior não possuem o domínio das competências e habilidades que deveriam adquirir na educação básica, tais como capacidade de leitura, de solução de problemas, de fazer uso de informações e conhecimentos científicos para resolver questões e enfrentar os desafios de um mundo cada vez mais complexo. (Castro, 2007, p. 56).

Para Castro (1999, 2000, 2009) e Melo (2013), os sistemas de avaliação em larga escala - como o SAEB – são estratégicos para a reforma educacional brasileira. Como instrumento de gestão e de planejamento, o sistema permite identificar tendências e prioridades, formular políticas, e otimizar investimentos: tudo isso a partir de dados fidedignos sobre a aprendizagem dos alunos, produzidos por metodologias cientificamente embasadas e que permitem analisar os fatores escolares e extraescolares associados às aprendizagens.

Castro ((1999, 2000, 2009) também justifica o procedimento avaliativo externo em função da descentralização (e autonomia) crescente dos sistemas de ensino e da heterogeneidade regional, o que exige a criação de sistemas nacionais de avaliação para o monitoramento (com base em dados objetivos) da qualidade das redes e escolas, até para prestar contas à sociedade do gasto público em educação. E por isso, considera fundamental a transparência e divulgação dos resultados das avaliações, destacando o papel da mídia que ajudou a pautar a questão da qualidade escolar na agenda pública do país.

Por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB); o Exame Nacional de Cursos (ENC) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o MEC realiza a função atribuída pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de garantir o processo de avaliação nacional do desempenho escolar do ensino fundamental, médio e superior (Castro, 2000, p. 124).

A avaliação de sistema permitiu conhecer certas características preocupantes da educação nacional: a baixa efetividade do ensino e da aprendizagem, principalmente nas séries finais do ensino fundamental e do ensino médio; os desníveis regionais – entre sistemas e no interior do mesmo sistema de ensino; o descompasso entre o currículo proposto e o desempenho dos alunos; a distorção idade/série que impacta negativamente as proficiências aferidas; a associação entre o nível de escolaridade dos professores e o desempenho dos alunos; entre outras. A partir do SAEB, gestores das redes públicas de diversos estados (Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Goiás, Maranhão, Rio Grande do Norte e Minas Gerais, por exemplo) intensificaram os esforços pela redução das taxas de repetência e abandono, causas da distorção idade/série que afeta a aprendizagem, além de orientar programas de capacitação e formação continuada de professores em função das deficiências de aprendizagem dos estudantes evidenciadas pelos testes (Castro, 1999, 2000, 2007).

Segundo Castro (2007, p. 54), avaliações internacionais como o PISA trazem evidências sobre a não-correlação direta entre investimentos em educação e resultados da aprendizagem: por exemplo, a Coreia gasta duas vezes menos por aluno do que os EUA, mas apresenta desempenho muito superior. Os dados do SAEB, PISA e ENEM indicam que quanto mais o aluno repete pior é seu desempenho. Além disso, “os resultados indicam que entre 70% e 90% do desempenho se deve a fatores relacionados aos alunos e suas famílias, tais como a escolaridade dos pais e o acesso a bens culturais” (Castro, 2007, p. 54).

A Prova Brasil, aplicada pela primeira vez em 2005, comprova a não correlação entre gasto médio por aluno e desempenho – alguns municípios com investimentos muito superiores em aluno/ano apresentaram desempenho inferiores a municípios que investem menos, conforme explica Castro (2007). Para a autora, impactam de forma mais efetiva o desempenho dos alunos fatores como a duração do turno médio escolar (os alunos brasileiros passam 4 horas em média na escola, o que é pouco ao turno médio de 6 horas dos países mais desenvolvidos), a existência de bons diretores e equipes estáveis de professores e o acesso dos alunos à educação infantil, principalmente pré-escola. Mas sobre este último, Castro (2007, p. 60) pondera que é preciso ampliar o atendimento em creches por meio de parceria com o setor privado, em função dos recursos limitados e da prioridade que deve ser dada à educação fundamental.

Seguindo tendência internacional de reestruturação das carreiras do magistério, vinculando desempenho a incentivos (EUA, Inglaterra, México e outros), a autora acredita que, no Brasil, já que a folha de pagamento da educação por vezes ultrapassa 90% dos recursos disponíveis (com estados e municípios abrigando mais de 2,5 milhões de professores de educação básica), a margem para aumentar salários é restrita: a saída seria a implantação de salários diferenciados mediante desempenho, com sistemas de avaliação dos professores vinculados aos resultados das escolas nas avaliações em larga escala. Essa medida, inclusive seria mais justa, uma vez que:

Um dos grandes problemas do setor público no Brasil é a estabilidade no emprego, independentemente do desempenho. No caso dos professores, os baixos salários são recompensados pela aposentadoria integral depois de 25 anos de trabalho, mesmo para aqueles com desempenho medíocre. Além disso, os professores dedicados e comprometidos não recebem incentivos por seu desempenho, não têm nenhum estímulo para permanecer na carreira e se aprimorar. Eles pagam o preço dos colegas menos responsáveis e muitas vezes se desanimam ou optam por empregos melhores. (Castro, 2007, p. 63).

De acordo com Barros, Tavares e Massei (2009), tradicionalmente, os incentivos financeiros por desempenho fazem parte da estratégia das organizações para a motivação de seus trabalhadores em função de objetivos estabelecidos, principalmente em atividades exercidas por trabalhadores semiqualeificados (vendas, gerência etc.), com maior facilidade para a mensuração do desempenho. Contudo, desde o início dos anos 1980, os pagamentos em função do desempenho também vêm sendo adotados para a motivação de trabalhadores mais qualificados, nas mais diferentes organizações, inclusive no setor público educacional (os distritos escolares dos Estados Unidos foram pioneiros dessa política), que passou a contar com experiências de adoção de sistemas de incentivos similares aos praticados na administração do setor privado.

Atualmente, diversos sistemas educacionais europeus e norte-americanos empregam alguma espécie de bonificação atrelada ao cumprimento de metas, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino, traduzida pela redução da defasagem escolar e pela maior apreensão de conhecimentos e habilidades necessários para cada etapa da escolarização. Tais políticas de incentivo vêm modificando os paradigmas na formulação e gestão de políticas públicas voltadas para a área da educação. (Barros; Tavares; Massei, 2009 p. 52).

Dentre as diferentes modalidades de incentivos, destaca-se o modelo de incentivos às unidades escolares, por reconhecer o produto escolar como um resultado de um trabalho coletivo. Nesse modelo, “são atribuídos bônus a todos os participantes que, de uma ou outra forma, são responsáveis pelo alcance dos objetivos e respectivas metas estabelecidas

previamente” (Barros; Tavares; Massei, 2009 p. 53), tais como: escores em avaliações padronizadas de rendimento, taxas de aprovação, redução de ausências de professores, combate à evasão escolar, entre outras.

No Brasil, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE/SP) adotou em 2009 o pagamento de bônus por resultado às escolas públicas a partir das metas estipuladas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp).

A remuneração por desempenho instituída pelo governo do Estado de São Paulo é atribuída aos servidores de acordo com o desempenho das unidades de ensino em que atuam ou pelas quais são responsáveis. Desse modo, a bonificação tem caráter de avaliação de desempenho institucional e não individual, o que elimina a subjetividade do processo de avaliação. O valor percebido pelo servidor é proporcional ao cumprimento de metas do Idesp das escolas em que atua e aos dias de efetivo exercício no ano de avaliação. A remuneração por resultados é paga anualmente a todos os servidores ativos que atuam em instituições de ensino estadual e em órgãos da administração. (Barros; Tavares; Massei, 2009 p. 54).

Do ponto de vista de Barros, Tavares e Massei (2009), a política de bônus da SEE/SP valoriza o servidor público ao mesmo tempo em que promove a excelência na prestação do serviço educacional, compondo com outros instrumentos da política pública estadual (avaliações do Saesp, metas do Idesp, gestão por resultados) para promoção da qualidade da rede oficial de ensino.

Outra questão associada às avaliações em larga escala, desde a perspectiva de seus entusiastas, é o debate curricular sobre a definição de padrões mínimos (ou *standards*) para referenciar os desempenhos dos sistemas de ensino. Isto é: estabelecer claramente (e publicamente) o que se espera dos alunos em relação às competências, habilidades e domínios de conteúdos, indicando os níveis desejáveis de proficiência para cada etapa de escolaridade (etapa, série ou ciclo) e os indicadores que vão permitir operacionalizar sua medição. Seria salutar fixar *standards* básicos - para o alcance de todos - e *standards* de excelência - para o alcance de poucos, que serviriam de metas para os sistemas de ensino. Na opinião de Castro (1999), esses *standards* devem referenciar currículos, livros didáticos e metodologias de ensino, pautando tanto o projeto pedagógico da escola como o controle social exercido pela comunidade:

O papel que se atribui aos *standards* é o de indicar claramente o resultado que se espera do processo de ensino-aprendizagem e com o qual os sistemas de ensino e as escolas se comprometem. Dessa forma, oferece parâmetros de comparabilidade e, o que é mais importante, fornece elementos necessários para exigir *accountability* dos diferentes agentes educacionais. (Castro, 1999, p. 36).

A proposta de padrões mínimos apresenta-se como estratégia para a superação do caráter enciclopédico dos currículos (com ênfase em conteúdos desnecessários para a educação básica) e estariam vinculados a uma abordagem pedagógica voltada para a resolução de problemas e o desenvolvimento das competências e habilidades gerais (Castro, 2000, p. 126).

Em virtude do protagonismo pessoal que exerceu, a experiência da rede estadual de São Paulo é ilustrativa do pensamento de Maria Helena Guimarães Castro⁶: o novo Saesp e o Idesp passaram a definir a “política de incentivos às equipes das escolas com o objetivo de reconhecer o esforço de cada unidade para melhorar seu desempenho, independente da fantástica diversidade das 5.500 escolas da rede estadual paulista” (Castro, 2009, p. 289). Dessa forma, foi possível operacionalizar a remuneração variável por desempenho do magistério estadual de São Paulo, apesar das enormes resistências das entidades sindicais, em geral defensoras da isonomia (Castro, 2009, p. 294).

Em diversos países do mundo, a implantação de sistemas de avaliação externa foi o primeiro passo das reformas educativas. Sem elas, não teríamos uma visão geral do sistema, nem um conhecimento objetivo do que está ocorrendo em nossas escolas, argumenta Castro (2007, 2009). Entretanto, falta formação dos professores, coordenadores e gestores escolares para lidar com as avaliações em larga escala, pois até o momento, é reduzido o número de faculdades que dão relevância curricular à temática da avaliação.

Para a realidade brasileira, argumenta Fernandes (2007a), um sistema educacional ideal “seria aquele no qual todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem os estudos precocemente e, ao final de tudo, aprendessem” (Fernandes, 2007a, p. 7). Esta é justificativa apresentada para o IDEB, que:

Possui a vantagem de ser de fácil compreensão, simples de calcular, aplicável às escolas e explícito em relação à “taxa de troca” entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes. Ou seja, o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação. (Fernandes, 2007a, p. 8).

O IDEB criado pelo INEP-MEC, principal indicador federal para monitorar a qualidade da educação básica, tornou possível agregar ao sistema de avaliação nacional algumas inovações. Dentre essas, destaca-se a possibilidade de *accountability* (por meio da publicização

⁶ Além de presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) do MEC, entre 1995 e 2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a socióloga dirigiu (de 2007 a 2009) a Secretaria de Educação do Estado, no governo de José Serra.

dos resultados) e a definição de metas – para o país, para os sistemas subnacionais e para cada escola em particular. Para Fernandes e Gremaud (2009), nos países em que essas medidas foram adotadas o desempenho dos estudantes tendeu a crescer de forma acelerada. Os autores acreditam que esses programas podem alterar condutas de professores, diretores e gestores, proporcionando aos estudantes um ensino de melhor qualidade. Para isso, é fundamental identificar e divulgar boas práticas, disseminando os procedimentos didático, pedagógicos e institucionais que impactam o desempenho dos alunos.

A experiência internacional tem indicado que programas de *accountability* podem induzir mudanças, por exemplo, oferecendo o incentivo necessário para que o diretor efetive demissões de professores incompetentes com apoio dos demais professores (Fernandes; Gremaud, 2009). A entrada em cena da Prova Brasil a partir de 2005 visa agregar à perspectiva de avaliação para o diagnóstico a noção de *accountability*, apoiada principalmente na fixação de metas para redes e escolas e na divulgação dos resultados:

A divulgação dos resultados dos estudantes fornece parâmetros ao público interno (no caso das escolas, professores e diretor) e pode desfazer certas percepções que a escola ou a rede de ensino tem de si mesma. Na falta de resultados comparáveis, pode-se acreditar estar fazendo um bom trabalho, quando de fato não está. A divulgação funciona também como um elemento de pressão por melhoria da qualidade. Os pais, por exemplo, podem cobrar providências para que ela melhore, caso os resultados não sejam bons. Eles podem, também, utilizar tais informações na escolha da escola do filho. Ainda que na escola pública a possibilidade de escolha seja limitada, existe algum espaço para isso e, do ponto de vista do sistema como um todo, seria desejável que melhores escolas tivessem mais alunos. (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 8).

Segundo Fernandes e Gremaud (2009), as escolas que atingirem as metas passam a ser beneficiadas com aumento de seus recursos no programa de dinheiro direto da escola (PDE) do MEC. Já as redes com piores IDEBs passam a contar com transferências voluntárias e assessoria técnica da União.

Mas o grande aliado do sistema é a opinião pública local que desde então estaria mais fundamentada para cobrar seus representantes por melhorias na educação, fortalecendo os mecanismos de controle social da educação: “o mote do IDEB é criar uma mobilização em nível nacional, de modo que todos os envolvidos no processo de ensino-aprendizagem se unam para melhorar a qualidade da educação” (Fernandes, 2007b), por exemplo, cobrando dos prefeitos que não cumprirem as metas.

A partir de um paradigma objetivista e quantitativista de avaliação, os atores do campo de apoio apostam nas qualidades técnicas processo avaliativo e de seus resultados, bem como

de seus usos e efeitos positivos em prol da qualidade da educação básica. Não por acaso o campo de apoio valoriza positivamente eventos-chave da trama histórica dessas avaliações no Brasil, como a emergência das avaliações censitárias e dos indicadores ancorados em seus resultados, a expansão do aparelho de avaliação no Brasil e a participação dos estudantes brasileiros em avaliações internacionais.

Desde uma matriz ideológica economicista - ou meritocrática, gerencialista, cientificista -, sustentada por uma rede sociodiscursiva que aposta na regulação vertical da escola pelo Estado, os sujeitos desse campo tendem a ser entusiastas da política de governança da educação e de seus dispositivos - reformas educacionais, padronização curricular, mecanismos de quase-mercado, programas de *accountability* gerencial e gestão da qualidade do produto escolar por meio de avaliação e indicadores externos.

2.2 Ou quase incondicional

No campo do apoio entusiástico às avaliações em larga escala, destacam-se vozes também preocupadas com os riscos dos programas de *accountability* “forte”, ou seja, com maiores consequências materiais aos profissionais e às escolas em função dos desempenhos dos estudantes:

Programas de *accountability* não estão isentos de riscos, sendo a exclusão de alunos de baixa proficiência o mais preocupante. Por fim, há indícios de que esses programas, de fato, incentivam a prática de *gaming*. Dessa forma, podemos esperar certa “inflação” na pontuação dos exames após a implementação dos programas. Por fim, os resultados podem variar, a depender do desenho, da gestão, do ambiente etc. Assim, os resultados apresentados devem ser vistos apenas como indicativos. (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 9-10).

Fernandes e Gremaud (2009, p. 7-8) argumentam que seria injusto diminuir os recursos das escolas e sistemas de ensino como sanção ao baixo desempenho. Essa seria uma forma de “punir uma segunda vez os alunos já mais desfavorecidos”, com consequências negativas para a indução de qualidade. Por exemplo, uma escola mal avaliada por razões das condições socioeconômicas dos alunos (fator que influencia bastante no desempenho) poderia ficar ainda mais desmotivada a melhorar os resultados do seu serviço educativo, uma vez que o ranking não expressou o esforço que vem sendo realizado.

Para os autores, os programas de avaliação e responsabilização devem, por exemplo, procurar alternativas para “penalizar a exclusão de alunos com baixa proficiência” (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 9). Nessa linha, chamam a atenção para os riscos do atrelamento de prêmios

e sanções aos resultados das avaliações externas, que podem ser contraproducentes a depender do desenho dos programas.

Conforme Fernandes (2007b), não é nada bom tirar dinheiro da escola, pois quem deve ser responsabilizado são os gestores das redes: “O dia em que um prefeito perder a eleição porque foi mal na educação, não cumpriu as metas, aí estaremos no caminho correto. O aluno não pode ser punido” (Fernandes, 2007b).

Contudo, o autor considera todos esses riscos (fraudes, exclusão de alunos, desmotivação da escola etc.) como “efeitos colaterais” a serem combatidos, mas que não invalidam as políticas de avaliação padronizadas e responsabilização como “remédios” necessários para melhorar a qualidade do ensino:

Quais são as críticas? Eles podem tentar falsear as notas, excluir os alunos mais fracos. Nos Estados Unidos, isso aconteceu. Esses argumentos não têm como ser revidados. Mas não se pode deixar de dar um "remédio" para a educação por causa dos efeitos colaterais que ele pode causar. Temos de ver se é melhor ou pior para a qualidade da educação. Acho que é melhor. Os efeitos colaterais devem ser combatidos. (Fernandes, 2007b).

CAPÍTULO 3

Discurso crítico de problematização da avaliação externa

Em contraposição ao discurso economicista de justificação das avaliações externas, e especialmente em sua versão (hegemônica) liberal, uma “leitura de mundo” crítica tem se filiado a um discurso pedagógico marcado por valores como a transformação e a democratização social. Este discurso pedagógico crítico trabalha com a perspectiva de uma formação humana não subordinada aos “imperativos” do mercado e vinculada a um projeto de cidadania ativa e transformadora, profundamente identificado com aspirações dos grupos majoritários e menos favorecidos da população.

A existência desta dicotomia discursiva (discurso economicista *versus* discurso crítico) foi muito bem percebida por Sousa (2002), ao enunciar as diferenças argumentativas entre aqueles que lutam pela educação como direito da cidadania e aqueles que tratam a educação como fator econômico:

Observa-se, no entanto, que os argumentos que têm sido mais utilizados, particularmente pelos responsáveis pela gestão das políticas educacionais, não são aqueles que se sustentam na luta pela educação, enquanto direito do cidadão e condição para sua participação política e social, mas aqueles que têm enfatizado ser a educação condição para o desenvolvimento econômico e para inserção do Brasil no grupo dos países desenvolvidos. Ou seja, a educação precisa alcançar qualidade capaz de responder às demandas decorrentes das transformações globais nas estruturas produtivas e do desenvolvimento tecnológico. (Sousa, 2002, p. 264).

Diversos autores (Afonso, 2009; Sousa, 2002, 2003; Sousa; Oliveira, 2003, 2010) problematizaram a centralidade das avaliações em larga escala no contexto de um Estado avaliador emergente desde as décadas de 1980 e 1990 em diversos países no mundo, incluindo o Brasil. Dentre as questões apontadas por esse conjunto de autores, destacam-se os usos da avaliação de larga escala como: dispositivo de controle do currículo; monitoramento de reformas educativas; fomento de lógicas e mecanismos de quase-mercado; produção de indicadores sistêmicos de performance educacionais utilizados como base para programas verticais de *accountability* com enfoque na escola e seus profissionais. Esses autores perceberam a intensa disputa ideológica em torno da concepção, finalidade e utilização dos resultados das avaliações em larga escala, entre um discurso de gestão educacional ancorado na ideia de eficiência e de racionalidade instrumental e um discurso da autonomia dos processos educativos no âmbito da escola.

A gênese e a configuração do discurso crítico foram sendo gestadas pela aliança (ideológico-discursiva) histórica entre setores da intelectualidade e da burocracia pública com os movimentos sociais da educação, incluindo associações científicas, sindicatos, movimentos pedagógicos, organizações não governamentais e quadros técnicos de órgãos estatais. Da mesma forma que o discurso economicista, o discurso crítico pode se manifestar por meio de suas variantes associadas, tais como: a retórica do direito à educação, a retórica dos movimentos pedagógicos e a retórica do sindicalismo docente – variantes retóricas que circulam de forma independente ou integradas nos círculos críticos da esfera acadêmico-educacional.

Em geral, a retórica do direito à educação está preocupada com “as reformas necessárias para melhor distribuir socialmente as oportunidades educacionais”, reduzindo as desigualdades existentes e favorecendo as “classes historicamente excluídas” (Cf. Pestana, 2013, p. 117). Trata-se de um discurso forjado nos anos 1980, na luta pela retomada da democracia e da cidadania no país, inspirada nos direitos humanos - direitos civis e direitos sociais, principalmente. No Brasil, a Constituição Cidadã de 1988 também foi um marco importante na consagração dessa retórica social, inclusive com a garantia do direito à autonomia pedagógica e à gestão democrática da escola no texto constitucional (Cf. Bauer, 2008; Benevides, 2000; Oliveira; Araujo, 2005).

Ao longo das lutas históricas por direitos, a educação escolar foi se convertendo em um direito humano fundamental. Passou-se a compreendê-la como imprescindível para o desenvolvimento da personalidade e da preparação para a vida social, além de favorecer o acesso dos cidadãos aos demais direitos, o que implica necessariamente o dever do Estado na garantia do direito à educação. Atualmente, a exigência desse direito passa por três eixos complementares: a garantia universal de acesso à escolarização formal; a garantia de permanência na escola e da qualidade do ensino; a garantia da equidade para os grupos socialmente marginalizados, combatendo às desigualdades escolares por razões de diferenças sociais, étnico-raciais, de gênero, de origem ou descendência nacional, entre outros (Cf. Bauer, 2008; Benevides, 2000; Boto, 2005; Oliveira; Araujo, 2005; Sá, 2008).

Em grande medida, essa retórica foi sustentada por diferentes formas de associativismo docente: 1) o associativismo sindical dos professores da educação básica, com destaque para a CNTE e seus sindicatos filiados; 2) o associativismo sindical dos docentes universitários, principalmente da Associação Nacional dos Docentes das Instituições do Ensino Superior (ANDES) e seus sindicatos sediados nas universidades; 3) o associativismo científico “participante”, com destaque para a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd); 4) A constituição de grupos, núcleos, institutos e centros de pesquisa na

área de políticas públicas educacionais, a exemplo do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), sediado na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); 5) A “bancada da educação” no Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores que tem ligação com os sindicatos docentes e os movimentos sociais de educação, em geral historicamente vinculada aos partidos de esquerda/centro-esquerda - PT, PC do B, PDT e PSB, principalmente.

Por sua vez, a retórica dos movimentos pedagógicos é uma variante do discurso crítico centrada nas relações de ensino-aprendizagem e no cotidiano escolar, forjada por um conjunto heterogêneo de tendências e experimentos pedagógicos críticos e progressistas (*Cf.* Luckesi, 1994; Saviani, 1991, 2007; Libâneo, 2003; Singer, 2010, Tosto, 2011; Groppa; Sayão, 2004), que emergiram na contramão de pedagogias hegemônicas (tradicionais, conservadoras, tecnicistas), em diferentes momentos da história do país, desenvolvendo concepções e práticas alternativas de currículo, de gestão e de promoção da aprendizagem escolar. Essa retórica ganhou proeminência no discurso pedagógico da década de 1980, diante do desafio de superação do modelo autoritário e tecnicista de educação desenvolvido ao longo do regime militar, reafirmando as finalidades sociopolíticas da educação.

Entre as tendências e experimentos pedagógicos que contribuíram para essa variante do discurso crítico no Brasil, vale destacar:

a) As tendências mais democráticas da Pedagogia Nova, que propuseram: a centralidade do aluno no processo escolar; a construção ativa de conhecimentos; a não diretividade do ensino; a valorização da espontaneidade e da afetividade dos aprendizes; a individualização da aprendizagem; a aprendizagem em grupo; a aprendizagem por descoberta; a valorização dos saberes prévios; o professor como provedor de situações de aprendizagem significativa; a autonomia, criatividade e autoavaliação do aluno; a convivência democrática – entre outras práticas influenciadas por nomes como A. Neill, Jonh Dewey, David Ausubel, Carl Rogers e Anísio Teixeira (*Cf.* Luckesi, 1994; Saviani, 2007);

b) As pedagogias libertárias de inspiração anarquista que colocaram em evidência práticas como: a autogestão pedagógica; a livre-expressão do aluno; a horizontalidade entre adultos e crianças; a aprendizagem informal via grupos etários heterogêneos; frequência não obrigatória dos alunos; liberdade dos alunos para escolher o que aprender; proximidade da organização escolar com os interesses populares – e outros experimentos pedagógicos influenciados por nomes como Miguel Gonzáles Arroyo e Maurício Tragtenberg (*Cf.* Luckesi, 1994; Saviani, 2007);

c) A pedagogia libertadora do movimento de educação popular, inspirada em Paulo Freire (2005a, 2005b), pedagogia crítica e militante, voltada para a transformação social, a partir de um conjunto de práticas pedagógicas, tais como: temas geradores a partir da realidade local dos educandos; problematização do cotidiano e da realidade local; valorização dos círculos de diálogo; relação horizontal entre mestres e alunos; valorização do saber popular e dos saberes da experiência dos educandos; discussões de temas sociais e políticos; intervenção social a favor dos oprimidos; troca de experiências; avaliação formativa mútua entre alunos e professores, entre outras práticas de uma pedagogia vinculada movimentos sociais (Cf. Luckesi, 1994; Saviani, 2007);

d) A pedagogia crítico-social dos conteúdos e a pedagogia histórico-crítica, de nomes como Libâneo (2003), Saviani (1991) e Luckesi (1994), que defendem a primazia dos conteúdos no seu confronto com as realidades sociais. Essa perspectiva propõe aos alunos a reelaboração crítica do saber sistematizado (conteúdos culturais universais), com papel diretivo do professor na mediação desse saber, uma vez que “dispõe de uma formação (ao menos deve dispor) para ensinar, possui conhecimentos e a ele cabe fazer a análise dos conteúdos em confronto com as realidades sociais” (Luckesi, 1994, p. 71);

e) O movimento de escolas democráticas mais ou menos inspiradas na pedagogia desenvolvida pela Escola da Ponte (Vila das Aves, Portugal). Fundada pelo educador José Pacheco, a experiência da Escola da Ponte busca incorporar princípios de outras pedagogias progressistas, a saber: a gestão participativa; a assembleia escolar; a autonomia dos alunos na condução de seu processo de aprendizagem; o prazer do conhecimento; a tutoria dos professores; a formação de grupos etários heterogêneos; a derrubada dos muros das salas de aula; a autonomia do aluno para gerir seu tempo de aprendizagem; o currículo integrado; o trabalho com projetos; a articulação escola-território-comunidade, entre outras práticas (Cf. Pacheco, 2008). No Brasil, essa linha é desenvolvida em escolas como a EMEF Amorim Lima (do bairro Butantã, na cidade de São Paulo), a EMEF Campos Sales (do bairro Heliópolis, na cidade de São Paulo), o Projeto Âncora (ONG), a Escola Politeia (rede privada) e outras experiências (Cf. Singer, 2010; Tosto, 2011; Groppa; Sayão, 2004; Pacheco, 2008).

Ao longo do tempo, o discurso crítico de problematização das avaliações em larga escala (nível ideológico) desdobrou-se em três posicionamentos críticos diferentes em relação às avaliações externas (nível argumentativo), sem perder o mínimo ideológico comum de uma mesma matriz crítica, mas com distintas gradações e combinações de apoio e recusa: o apoio crítico; a recusa propositiva; e a recusa categórica (ou quase recusa) – zonas do *continuum* argumentativo do debate da avaliação da escola básica que serão discutidas a seguir.

Entre os atores sociais que se manifestam este discurso: organizações, redes e articulações de ativistas educacionais (CNTE, Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, Conae, por exemplo); professores-pesquisadores da educação básica, pós-graduandos e egressos da Pós-Graduação; dirigentes e pesquisadores de instituições especializadas em avaliação educacional (Inep, FCC, por exemplo); docentes e pesquisadores de instituições de ensino superior; dirigentes de associações científicas (Anpae, Anped e Abave, por exemplo).

3.1 Apoio crítico

Este posicionamento crítico-propositivo em relação às avaliações em larga escala reconhece a utilidade dessas avaliações, mas questiona os usos indevidos de seus resultados, como por exemplo: 1) alocar mais recursos para as escolas com melhores resultados, como forma de premiação do mérito; 2) definir bônus para professores em função do desempenho dos alunos; 3) estabelecer *rankings* para estimular a competição entre escolas e redes; 4) considerar os índices da avaliação externa como indicador principal/único de qualidade de ensino. Todos esses usos indevidos trarão consequências perniciosas para as escolas, redes, alunos e profissionais da educação (Bauer; Alavarse; Oliveira, 2015).

Para Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), a sobrevalorização das avaliações padronizadas e o mau uso de seus resultados poderão estimular comportamentos perversos como:

A exclusão das populações que se supõe terá os piores resultados, já nos processos de matrícula, sua ocultação nos dias de aplicação das provas, convidando-os a não comparecerem, ou simplesmente uma amplificação das desigualdades no interior da escola, investindo-se mais nos alunos que apresentem potencialmente perspectivas de melhores resultados. (Bauer; Alavarse; Oliveira, 2015, p. 1379).

Outra questão delicada é a divulgação dos resultados. Os autores acreditam na importância da disseminação dos resultados obtidos para subsidiar a tomada de decisão nas escolas e fomentar o debate sobre uma dimensão da qualidade da educação, mas criticam as práticas de publicização pautadas pelo ranqueamento e estímulo da competição. Além do mais, dessa forma, o papel que essas avaliações poderão cumprir no contexto de uma política educacional é determinado pelos usos dos seus resultados, algo que ou não é definido a priori de modo mais completo ou sequer é cogitado na adoção de avaliações em larga escala (Bauer; Alavarse; Oliveira, 2015).

Por um lado, os pesquisadores defendem o protagonismo do centro do sistema na redução da desigualdade e na garantia da qualidade do ensino para todos, uma vez que nem

tudo poderá ser resolvido pela “autonomia da escola”. Por outro lado, contestam certa visão ingênua das avaliações em larga escala que alimentam ilusões sobre seu poder indutor.

Sob certas condições e usos, argumentam Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), as avaliações em larga escala têm potencialidades para produzir avanços no conhecimento do universo educacional e apontar questões fundamentais relativas ao conjunto do sistema: seus dados são importantes pontos de apoio para a melhoria da qualidade das escolas, principalmente quando em diálogo com os dados produzidos por processos de autoavaliação.

Machado e Alavarse (2014) reconhecem que as avaliações de sistema evidenciaram as dificuldades das escolas em garantir o domínio de conhecimentos básicos a todos os alunos, além de suscitar a atenção da população ao tema da avaliação educacional⁷:

A criação da Prova Brasil e do IDEB colocaram o debate sobre a qualidade da educação brasileira em outro patamar. Por um lado, a Prova Brasil, ao utilizar a metodologia censitária de avaliação, impeliu, não sem controvérsias e resistências, a comunidade escolar a se reconhecer nos seus resultados, ao mesmo tempo, o IDEB, ao tornar público o desempenho das redes de ensino e de cada uma das escolas, aproximou os mais diversos segmentos da sociedade de um valor de referência da qualidade da rede do seu município e da escola de seu bairro. (Machado; Alavarse, 2014, p. 415).

Ainda que reducionista, por não contemplar em sua concepção de qualidade aspectos relevantes do processo pedagógico, o IDEB apresenta potencialidades, apreendendo, ainda que parcialmente, a realidade educacional do país, justamente “por articular dois elementos que há muito tempo parecem ser antagônicos: o aumento da aprovação e o aumento do desempenho” (Machado; Alavarse, 2014, p. 422). Esses são dois elementos de grande relevância social e pedagógica, que permitem associar o aumento do índice à melhoria da qualidade da educação escolar (Alavarse; Bravo; Machado, 2013; Machado; Alavarse, 2014). Devido a seu caráter censitário, a avaliação de sistema do governo federal passa a ser um instrumento de gestão também para as escolas públicas.

Sobre essa questão, vale conferir o que dizem Oliveira, Sousa e Alavarse (2011): embora limitado, o IDEB é útil e representa um avanço, uma vez que, “no Brasil, a apreciação de qualidade do ensino restringia-se aos indicadores de acesso, permanência e fluxo escolar, não contemplando resultados do processo de escolarização” (Oliveira; Sousa; Alavarse, 2011, p. 16-17). Dada a restrita tradição brasileira no desenvolvimento de indicadores para o

⁷ Nesta mesma direção, já haviam argumentado Oliveira e Araujo (2005, p. 15): “Assim, avaliações mediante testes padronizados como o SAEB ou o PISA⁷ têm contribuído para destacar no cenário educacional brasileiro a questão da qualidade do ensino, bem como a questão correlata dos meios e recursos necessários para provê-la com igualdade para todos aqueles que acessam a etapa obrigatória de escolarização”.

balizamento de políticas educacionais, a criação de um indicador de fácil compreensão - e chancelado pelo MEC - “representa contribuição significativa por tornar o debate em torno de resultados do processo educativo passível de verificação e, portanto, mais transparente e objetivo” (Oliveira; Sousa; Alavarse, 2011, p. 17).

Para esses autores, os conteúdos de leitura e resolução de problemas – avaliados pelas provas externas - mesmo não sendo representativos de toda qualidade escolar, são elementos essenciais para a produção dessa qualidade, inclusiva para o aprendizado do conjunto dos conhecimentos que integram a escolarização (Alavarse; Bravo; Machado, 2013; Machado; Alavarse, 2014). Sem dúvida, o domínio desses conhecimentos básicos é indispensável para a garantir o acesso aos demais direitos (Alavarse; Bravo; Machado, 2013). Sendo assim, para Machado e Alavarse (2014, p. 430) as informações provindas das avaliações externas são “indícios do processo de ensino e de aprendizagem evidenciando trajetórias dos alunos, das escolas e das próprias redes”.

Contudo, criticam a divulgação dos resultados da Prova Brasil e do IDEB pela mídia na forma de ranking das melhores e piores escolas e redes de ensino, por desviar o foco da reflexão sobre a realidade dos sistemas e instituições educativas para a competição entre eles. Machado e Alavarse (2014, p. 430) rejeitam as políticas de responsabilização do magistério baseadas na meritocracia e na distribuição de bônus, enfatizando que não é possível aferir o desempenho dos profissionais das escolas apenas pelos resultados dos alunos⁸.

Para os pesquisadores, há evidências de que os municípios com sistema próprio de avaliação externa obtiveram crescimento nos indicadores do IDEB (Machado; Alavarse, 2014; Alavarse; Bravo; Machado, 2013). Além do incremento da qualidade do serviço educativo, dois argumentos são apresentados em prol dos sistemas municipais de avaliação em larga escala⁹:

1) maior controle do processo pelos gestores locais; e 2) maior participação dos atores – diretores, professores, comunidade - “que tradicionalmente ocupam o papel de objeto e não sujeito da avaliação externa” (Machado; Alavarse, 2014, p. 431).

Esse incremento de qualidade poderia ainda ser maior com a articulação dos contributos da avaliação externa com os dispositivos de autoavaliação das escolas, até para fomentar uma cultura de interpelação sistemática sobre as práticas escolares e os resultados educativos (Alavarse; Bravo; Machado, 2013; Machado; Alavarse, 2014).

⁸ Crítica similar às políticas de responsabilização baseadas na lógica da meritocracia e da culpabilização dos agentes escolares pode ser conferida em Alavarse, Bravo e Machado (2013, p. 26).

⁹ Para Sousa, Pimenta e Machado (2012), o IDEB/Prova Brasil é um fator indutor de maior atenção aos resultados de desempenho de alunos por parte dos gestores das redes municipais, servindo inclusive de modelo para os sistemas de avaliação dos municípios.

Para refutar aqueles que sustentam que ‘aumento de desempenho em testes padronizados’ não tem relação positiva com ‘incremento de qualidade escolar’, Machado e Alavarse (2014) contra-argumentam:

Se a qualidade na educação é um fenômeno complexo que possui determinações intraescolares, tais como currículo, formação docente, gestão escolar, avaliação da aprendizagem, condições de trabalho, infraestrutura das escolas etc., e extraescolares, tais como condições de vida da população, capital econômico, cultural e social das famílias dos alunos, entorno social da escola, distribuição de renda, violência, entre outros, o aumento do desempenho dos alunos nos exames é parte importante desse fenômeno, ainda que este não se esgote naquele, pois a medição da aprendizagem permite o aprofundamento do diagnóstico da situação da educação brasileira e o delineamento de iniciativas de políticas educacionais nesse terreno. (Machado; Alavarse, 2014, p. 429).

Pensando a relação entre avaliação externa (feita pelo sistema) e avaliação interna (feita pelo professor da escola), Alavarse (2013) propõe o diálogo entre esses dois níveis de avaliação educacional como ponto de apoio para uma escolarização de sucesso para todos, apoiado na bandeira da igualdade de resultados, isto é: na igualdade de proficiência em certos conhecimentos básicos (leitura, por exemplo) ao final da educação obrigatória, como condição para a plenitude democrática da escola.

Contudo, essa aproximação entre esses dois níveis da avaliação educacional fica prejudicada por conta do “paradoxo docente”: “qualquer professor é um avaliador profissional que, usualmente, não tem preparação para tanto em sua formação inicial e, quiçá, continuada” (Alavarse, 2013, p. 138). Ou seja, ao professor da escola básica falta apoio teórico-prático para os processos formais de avaliação, tanto interna quanto externa (menos preparados ainda), apesar do acúmulo de mais de 100 anos do campo da Avaliação Educacional. Nas universidades, os licenciandos têm contato com uma crítica sociológica e filosófica da avaliação: uma crítica necessária, mas insuficiente (como formação) para quem vai avaliar:

Até meados dos anos 80 ainda havia alguma disciplina que tinha a avaliação como objeto de ensino, na perspectiva de contribuir nessa dimensão de avaliador, porém isso desapareceu das licenciaturas. O que restou, de certa forma, foi uma “crítica”, sociológica e filosófica, à avaliação, inclusive associando-a à opressão e à exclusão. Se essa crítica, necessária, tem a sua pertinência ao campo da avaliação, pode ter levado a equívocos e lacunas formativas, pois não é a avaliação em si mesma que oprime ou exclui, mas o processo pedagógico coadunado com uma visão da escolarização que não tem o sucesso de todos como seu objetivo principal. Reversamente, a ausência de atividades avaliativas bem formuladas e conduzidas pode comprometer os objetivos de uma escolarização democrática, pela incapacidade de avaliar adequadamente os alunos para definir, a posteriori, as melhores ações

pedagógicas para que se tenha o aprendizado de todos. (Alavarse, 2013, p. 138-139).

Sendo assim, a produção do sucesso escolar passa – também - pela capacidade de avaliação dos professores, o que só reforça a importância da formação continuada centrada na temática da avaliação educacional, até como forma de garantir aos professores em exercício a fundamentação teórica e o preparo técnico “para a realização de práticas avaliativas que sejam capazes de sustentar um projeto pedagógico inclusivo” (Alavarse, 2013, p. 139).

Nem avaliações externas (como querem alguns), nem avaliações internas (como pensam alguns professores) podem, em termos absolutos, informar sobre a qualidade das aprendizagens dos estudantes, por isso preciso relativizar uma associação mecânica entre os resultados das provas (externas ou internas) e a qualidade do trabalho escolar, argumenta Alavarse (2013, p. 140). Para o autor, estas considerações corroboram para a defesa do diálogo entre o procedimento externo e interno de avaliação educacional, para uma melhor apreensão da aprendizagem.

Outra questão problemática apontada pelo autor é a utilização de dados das avaliações externas para mensurar a qualidade das escolas e dos professores, quando, na verdade, o seu objeto é a proficiência dos estudantes em conhecimentos básicos, principalmente em Língua Portuguesa (leitura) e Matemática (resolução de problemas). Para avaliar escolas e professores, outros elementos do universo escolar precisam ser considerados (alguns certamente passíveis de quantificação), demandando outros instrumentos e procedimentos avaliativos (Alavarse, 2013).

Na perspectiva de Alavarse, Bravo e Machado (2013), a redução do conceito de qualidade escolar à proficiência dos estudantes acarreta a transferência de responsabilidade do poder público para a ponta do sistema educativo, esvaziando a função de monitoramento dos alunos e escolas, e de apoio à tomada de decisão da gestão: duas importantes potencialidades das avaliações em larga escala.

Por isso, desse ponto de vista, tão equivocados quantos os que sobrevalorizam aquilo que as avaliações externas informam sobre os alunos, professores e escolas, são aqueles que acreditam que os resultados dos testes padronizados nada dizem. Conforme argumentam os autores referidos, os dados das avaliações em larga escola precisam ser vistos “como indícios do processo de ensino e de aprendizagem, evidenciando trajetórias dos alunos, das escolas e das próprias redes, a fim de apoiar decisões e reconfigurações pedagógicas” (Alavarse; Bravo; Machado, 2013, p. 26).

Argumentando em termos de prós e contras, Sousa, Pimenta e Machado (2012) salientam algumas preocupações, riscos, limites ou fragilidades dos processos de avaliação externa para as redes municipais. Dentre esses riscos, estão o excesso de provas oficiais nas escolas; a fragilidade técnica de avaliações empreendidas pelos municípios; a supervalorização de provas como instrumento de avaliação; a concentração curricular nos conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática; a ausência de modalidades de avaliação alternativas ou complementares (autoavaliação das escolas, por exemplo). Todavia, não deixam de sublinhar certas potencialidades:

Ao tempo em que se reconhece uma ênfase em resultados de avaliações, que induz ao estreitamento do currículo escolar e, até mesmo, supervaloriza as provas como instrumento de avaliação, há que se realçar que, de algum modo, tem mobilizado os diversos segmentos das redes de ensino para a garantia de desenvolvimento dos alunos, mesmo que esse se restrinja ao domínio de conteúdos e habilidades de determinadas disciplinas. (Sousa; Pimenta; Machado, 2012, p. 33).

Bonamino (2016, p. 125) põe em relevo o foco excessivo das avaliações nacionais e subnacionais “nas medidas cognitivas em detrimento das medidas sociais, escolares e pedagógicas”. A autora salienta que esse desinteresse do sistema avaliativo pelas “medidas contextuais” compromete inclusive o processo de reflexão dos professores e diretores brasileiros em torno dos resultados das avaliações externas ou dos indicadores sintéticos (como o IDEB), quando não acompanhados de informações sobre as características das escolas avaliadas.

Certamente, esses profissionais precisam ter acesso aos resultados cognitivos dos alunos, mas também a ferramentas que lhes permitam responder às novas perguntas que esses resultados suscitam a respeito de suas práticas e escolas. Para tanto, o campo educacional precisa contar com descrições compatíveis com o nível de complexidade dos estabelecimentos escolares e dos sistemas educacionais, que considerem como os dados cognitivos e contextuais podem ser mais bem combinados e comunicados às escolas e, também, que identifiquem dimensões para as quais, apesar de sua importância, simplesmente não existem dados. Isto implica a necessidade de recuperar, e, principalmente, de fazer avançar o compromisso original da avaliação em larga escala com a produção de evidências sobre a relação entre fatores sociais, escolares e desempenho. (Bonamino, 2016, p. 125).

Seguindo esse fio de argumentação, Gatti (2013, 2014) também sublinha alguns limites do desenho avaliativo oficial para oferecer elementos pedagógicos para a renovação do ensino, mesmo nas duas áreas avaliadas. Tal como se praticava nos primórdios da avaliação de sistemas no Brasil, falta dar destaque e divulgação aos fatores intervenientes nos desempenhos escolares,

ou seja, às condições dos alunos, dos professores, das escolas, das gestões e tudo mais que possa estar determinando os resultados, orientando as políticas educacionais sobre quais condições precisam ser alteradas com vistas a melhorar o ensino oferecido nas escolas públicas.

Cabe perguntar que elementos pedagógicos realmente oferecem para a renovação educacional, mesmo que seja apenas nas duas áreas consideradas? Olhando o modelo utilizado universalmente nessas avaliações e a escala utilizada, há pouca informação que possa alimentar e orientar processos de ensino. O dado fica como provocador, supondo-se, parece, que cada escola, cada rede, se “vire” para atingir metas teóricas propostas. (Gatti, 2014, p. 21).

Para a autora (Gatti, 2013, 2014), a apropriação midiática dos resultados quantitativos das avaliações externas criou a expectativa de que esses dispositivos fossem a solução para os problemas escolares, ou melhor, que bastaria disseminar os rankings e a crítica aos desempenhos das escolas para elevar os rendimentos. Mesmo com toda sofisticação metodológica, falta lastro educacional e pedagógico mais denso para as avaliações externas e, principalmente, mais discussão pública sobre a validade política, teórica, técnica, socioeducacional das avaliações. Nesse sentido, uma matriz operacional de avaliação (necessariamente restrita em seu escopo) não pode prescindir de uma filosofia educacional mais ampla.

Não estão postas questões de base para sustentá-las: educação escolar básica para quê, para quem, para que futuro de país? Qual educação escolar? Apenas se discute se o IDEB – medida educacional bem restrita – deste ou daquele estado ou município, e até escola, atingiu ou não a meta teórica proposta. O IDEB coloca um desafio às redes, que é a obrigação de se empenharem para que todos, indiscriminadamente, aprendam aquilo que a prova mede. Ou seja, se o produto está dentro da linha quantitativa de produção proposta, em um discurso educacional ambíguo, mas que sinaliza a positivação de números estimados por critérios probabilísticos, em detrimento de pessoas em situações heterogêneas, e com a redução do mundo da escola, da educação, a duas áreas de conteúdo – língua portuguesa e matemática. (Gatti, 2013, p. 59).

Sem negar a importância da avaliação externa e em larga escala, Gatti (2013, 2014) sublinha a necessidade de revisão do desenho metodológico e de diversificação dos modelos como condição para avaliação se fazer relevante tanto em nível de gestão como em nível de ensino-aprendizagem: contextos que demandam desenhos avaliativos diferenciados. Atualmente, pretende-se que o mesmo desenho avaliativo sirva tanto para a gestão do sistema como para o trabalho pedagógico em escolas e salas de aula. Desse modo, para fins pedagógicos visando escolas e salas de aula outros modelos podem ser mais adequados.

Essas avaliações passaram, também, por um nivelamento para uma escala única, todas baseadas na Teoria da Resposta ao Item (TRI), aí incluídas avaliações de estados e de alguns municípios que ajustaram seus modelos à TRI. Não se faz um questionamento mais profundo se esse procedimento é adequado para todas as situações, apenas adere-se. Não se levanta a questão relevante sobre a contribuição pedagógica para as escolas dessa escala, no formato divulgado, e também não se faz considerações sobre a perda de informações educacionais importantes como, por exemplo, a análise de erros em uma perspectiva curricular, que muito informam sobre caminhos cognitivos e contribuem para o planejamento pedagógico. Perde-se, também, de vista, as questões específicas de aprendizagem e das relações didáticas. Justifica-se esse uso indiscriminado com a vantagem da comparabilidade; mas, para se ter comparabilidade de resultados dispõe-se de vários outros mecanismos estatísticos. Seria bom trabalhar com certa variação nos modelos avaliativos, definidos para situações e objetivos específicos, considerando as finalidades de cada nível, subnível ou área de ensino que compõe a educação básica de modo integrado com os diferenciais de desenvolvimento cognitivo-socioafetivo das crianças, adolescentes e jovens – seres em desenvolvimento. O próprio ENEM que se originou com um sofisticado modelo de habilidades e competências, propondo-se a trabalhar com questões de cunho interdisciplinar e meta-cognição, veio recentemente a ser adaptado ao modelo da Prova Brasil e à metodologia TRI. A própria construção dessa escala é controversa, não se tendo informação de quais itens foram considerados ou não nos resultados, entre outros aspectos. Faltam informação e transparência. Ainda, na própria área estatística discute-se a consistência desse modelo probabilístico de estimativa de desempenho de estudantes, e, no caso do modelo estatístico, o que se propõe é a detecção de um traço cognitivo latente, havendo na literatura especializada várias restrições às funções probabilísticas utilizadas. (Gatti, 2013, p. 60-61).

Com base em estudo de Duarte (2012) sobre os efeitos negativos da pobreza no IDEB, Horta-Neto (2013) salienta o problema técnico e político (a injustiça com alunos e educadores) de se ranquear escolas pelo índice, uma vez que o nível socioeconômico afeta consideravelmente os resultados, o que evidencia a necessidade de outras políticas sociais para enfrentar o problema de desigualdades sociais que se transmutam em desigualdades escolares.

Sabe-se que existem escolas frequentadas pelas populações pobres que conseguem superar essas limitações, mas, como não poderia deixar de ser, seu número é bastante reduzido. Além disso, um conjunto de situações especiais existe nessas escolas afetando positivamente o desempenho dos alunos. Por diversas razões, essas situações são difíceis de serem replicadas em qualquer escala no curto prazo. (Horta-Neto, 2013, p. 152).

Horta-Neto (2013) acredita que o teste censitário (Prova Brasil), a divulgação dos resultados da avaliação por escola e o IDEB não contribuem para o fortalecimento do pacto federativo entre os entes da Federação, já que o governo federal estaria dialogando diretamente com as escolas e, desse modo, “passando por cima dos governos estaduais e municipais” (Horta-

Neto, 2013, p. 153), na contramão do “espírito federativo com que o SAEB foi constituído” (Horta-Neto, 2013, p. 155).

Depois da Prova Brasil e do IDEB, houve uma profusão de testes oficiais muito similares pelas escolas, obrigando um estabelecimento a testar seus alunos, em alguns casos, mais três vezes em um mesmo ano letivo, o que fomentou “um mercado educacional que está em franco desenvolvimento oferecendo livros e consultorias dedicadas a preparar os professores para participação nessas avaliações” (Horta-Neto, 2013, p. 158).

Testa-se mais na expectativa de que, com isso, os escores aumentem. Foge dessa lógica a importância da aprendizagem: busca-se tão somente pontuações mais altas. Todos que compreendem a complexidade do processo educacional sabem que escores mais altos em testes de desempenho não representam necessariamente que um aprendizado significativo esteja acontecendo. (Horta-Neto, 2013, p. 159).

Para o autor, a Prova Brasil e o IDEB não podem ser a última palavra sobre a qualidade da escola (não podem substituir a avaliação institucional) nem sobre o aprendizado dos alunos em sala de aula (*locus* privilegiado da avaliação de aprendizagem), mas são muito importantes para objetivos mais sistêmicos, principalmente em relação ao monitoramento dos avanços educacionais do país. “Quando se imagina que com o mesmo instrumento é possível atuar sobre níveis tão distintos cria-se uma enorme confusão de informações e foge-se do que é essencial” (Horta-Neto, 2013, p. 160). Nesse sentido, a educação de qualidade passa pela articulação de diferentes modalidades avaliativas e pelo respeito às atribuições educacionais estabelecidas pelo pacto federativo brasileiro.

O debate sobre prós e contras das avaliações externas ganhou outra nitidez a partir da discussão proposta por Bonamino e Sousa (2012). Na investigação sobre as três gerações da avaliação em larga escala no Brasil, as autoras se detêm especialmente sobre as considerações acerca dos riscos e potenciais das avaliações de segunda e terceira geração para o currículo e práticas escolares.

Contraditoriamente, as avaliações associadas a diferentes graus de responsabilização, por um lado, impactaram de maneira preocupante o currículo e as práticas - em muitos casos, levando a um estreitamento curricular e ao foco excessivo na preparação para os testes, apoiada em avaliações internas de aprendizagem a partir do modelo dos testes padronizados; por outro lado, propiciaram “uma discussão mais informada sobre o currículo escolar, em termos das habilidades fundamentais de leitura e matemática que ainda não têm sido garantidas a todos os alunos de ensino fundamental e médio” (Bonamino; Sousa, 2012, p. 386-387).

A primeira geração de avaliações externas, de caráter amostral, consiste na avaliação diagnóstica da qualidade da educação, sem atribuição de consequências diretas (simbólicas ou materiais) para as escolas e para o currículo escolar. Não permite medir a evolução do desempenho individual de alunos ou escolas, não possibilitando, portanto, políticas de responsabilização de professores, diretores e gestores por melhorias de qualidade nas unidades escolares. O desenho amostral das avaliações externas implica menor poder indutor de mudança¹⁰, motivando muito pouco os diretores e profissionais das escolas a “inteirar-se dos resultados das avaliações e para levá-los em consideração em sua atuação educacional e pedagógica” (Bonamino; Sousa, 2012, p. 386).

Primeiro nas avaliações estaduais, e depois na avaliação federal, como demonstram as autoras, no estágio atual das iniciativas de avaliação em larga escala, emergem outros dois novos modelos de avaliação - censitários, e com melhor conteúdo informacional sobre as escolas - com a finalidade de subsidiar políticas de responsabilização com atribuição de consequências para os agentes escolares:

a) Avaliações de segunda geração: graças à divulgação ampla dos resultados, possibilita uma responsabilização branda, com consequências simbólicas: o reconhecimento ou desprestígio das escolas. Acredita-se que o conhecimento dos resultados possibilita a mobilização das equipes escolares e dos pais para a melhoria da educação. Um exemplo de avaliação de 2ª geração é a Prova Brasil, do governo federal. Ela permitiu traçar metas para escolas e redes, obtendo maior comprometimento dos profissionais e gestores: “Em termos de responsabilização, no entanto, a Prova Brasil e o uso de seus resultados para composição do IDEB integram uma política de responsabilização branda” (Bonamino; Sousa, 2012, p. 380).

b) Avaliações de terceira geração: além da divulgação, seus resultados são utilizados para atribuir consequências materiais – recompensas ou sanções – aos profissionais, escolas e gestores, caracterizando um programa de responsabilização forte, em geral associado à remuneração por desempenho (bônus) e alocação de recursos (prêmios) em função de metas estabelecidas (Bonamino; Sousa, 2012).

O maior poder indutor das avaliações de segunda e, principalmente, de terceira geração trazem, contraditoriamente, maiores potencialidades e riscos:

Avaliações de segunda e terceira geração, associadas à introdução de políticas de responsabilização baseadas em consequências simbólicas e materiais, têm o propósito de criar incentivos para que o professor se esforce no aprendizado

¹⁰ Oliveira e Araujo (2005, p. 18) já apontavam a falta de consequência em função de seus resultados, mas em outro sentido: a falta de ações político-administrativas dos gestores do sistema em relação aos insumos e processos imprescindíveis para um padrão mínimo de qualidade escolar, legalmente assegurado.

dos alunos. No entanto, evidências nacionais e internacionais mostram que principalmente o uso de resultados das avaliações de terceira geração para informar iniciativas de responsabilização forte pode envolver riscos para o currículo escolar. Um deles é a situação conhecida como ensinar para o teste, que ocorre quando os professores concentram seus esforços preferencialmente nos tópicos que são avaliados e desconsideram aspectos importantes do currículo, inclusive de caráter não cognitivo. (Bonamino; Sousa, 2012, p. 383).

Contudo, na perspectiva das autoras (Bonamino; Sousa, 2012), os riscos parecem estar relacionados muito mais ao desenho das políticas de responsabilização (a partir do uso dos resultados aferidos) do que ao desenho propriamente dito das avaliações externas. Como o currículo escolar possui múltiplos objetivos (muito além dos meramente cognitivos) e as medidas de resultados utilizadas pelas avaliações em larga escala visam a objetivos cognitivos relacionados à leitura e à matemática, a limitação não é da avaliação em larga escala, mas da “interpretação distorcida do significado pedagógico dos resultados da avaliação” (Bonamino; Sousa, 2012, p. 384).

Em estudo sobre os sistemas estaduais de avaliação, Sousa e Oliveira (2010), identificaram a tendência dos gestores estaduais em defender as tais “consequências fortes” em função da “articulação da avaliação de desempenho dos alunos à carreira, remuneração (incluindo gratificações e bônus) e mesmo à certificação docente” (Sousa; Oliveira, 2010, p. 816)¹¹.

Somam-se a isso as dificuldades das escolas na compreensão dos informes das avaliações externas e a inexistência de cultura avaliativa, que acabam por minimizar possíveis impactos positivos no incremento da qualidade do serviço educativo. (Sousa; Oliveira, 2010). Além do mais, tampouco se observa o uso dos dados das avaliações em larga escala para a avaliação das instâncias de gestão do sistema educacional ou das políticas públicas educacionais, o que poderia ser um movimento promissor especialmente se articulado com procedimentos de autoavaliação das escolas e demais instâncias do sistema (Sousa; Oliveira, 2010).

Para Sousa e Oliveira (2010), apesar do avanço da capacidade técnica dos estados em realizar avaliações em larga escala, existem problemas sérios decorrentes da terceirização da atividade de avaliação. Devido à complexidade técnica e logística dos processos de medida e

¹¹ Tendência já apontada por Sousa (2008). Diante da constatação da relativa indiferença das equipes escolares com os baixos desempenhos dos alunos aferidos por meio dos testes das avaliações externas, gestores das redes passaram a defender propostas de premiação docente e outros incentivos por mérito ou produtividade. Com o fraco poder indutor da mera disseminação pública dos resultados das avaliações, os gestores tendem a apostar em consequências mais efetivas, ou seja, numa política de responsabilização forte.

avaliação em larga escala, poucas instituições e empresas (um verdadeiro oligopólio) são contratadas para a prestação do serviço. O problema é que as equipes de avaliação das secretarias não se apropriam completamente das propostas de suas redes, ficando na dependência das instituições ou empresas contratadas. Ou seja, “não se incorpora ao patrimônio técnico das equipes de avaliação a competência na área de medida e avaliação educacional” (Sousa; Oliveira, 2010, p. 814).

O caso de São Paulo é certamente emblemático da situação dos sistemas de avaliação em nível estadual, como demonstra o trabalho de Sousa e Arcas (2010), no que diz respeito aos impactos das avaliações em larga escala no currículo e nas práticas escolares. Isso se dá principalmente pela forte articulação entre as matrizes de avaliação com o currículo oficial e os materiais didáticos da rede paulista. Por consequência, a apropriação da avaliação externa estadual tem se revelado por demais instrumental e utilitarista, com foco excessivo no treinamento para melhorar as performances nos testes. Para tanto, verificou-se o uso das notas do Saresp na composição das notas bimestrais das avaliações internas, além de uso intensivo de práticas avaliativas tradicionais de aprendizagem - provas unificadas, exames e simulados do Saresp. Para os pesquisadores, o governo estadual eximindo-se de sua cota de responsabilidade fomenta uma cultura avaliativa meritocrática com responsabilização unilateral de alunos (pela não aprendizagem) e de professores (pelas dificuldades no ensino). E o pior de tudo, pelos baixos desempenhos no Saresp, a engrenagem meritocrática parece se mostrar falha em seu suposto propósito de excelência das aprendizagens:

Se a Secretaria de Educação explicita que as matrizes do Saresp se constituem em um recorte do currículo escolar, um trabalho pedagógico que tem como referência central a avaliação em larga escala não estaria limitando o desenvolvimento do currículo? Essa centralidade no Saresp, induzindo o currículo escolar, não estaria promovendo apenas a busca por bons resultados? E como fica a avaliação da aprendizagem que, em tese, deveria se fundamentar em uma diversidade de instrumentos que são utilizados de modo cotidiano e não com dia e hora marcados? (Sousa; Arcas, 2010, p. 194).

Por certo, uma das características mais marcantes da política educativa no estado de São Paulo é o controverso bônus pago às equipes escolares em função do Saresp, política também adotada por outros entes federados, fortalecendo a tendência de incorporação do desempenho dos alunos em avaliações externas como critério central da avaliação docente, “sob o argumento de mobilizar profissionais da escola e alunos a buscarem melhor desempenho nas provas” (Sousa, 2008, p. 87).

O Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp) é o indicador de referência para o pagamento do bônus aos profissionais da rede estadual. Esse reducionismo da avaliação docente é criticado por Sousa (2008):

O aspecto a ser problematizado não é a pertinência de se desenvolverem processos sistemáticos de avaliação dos profissionais da educação, mas, sim, suas finalidades e, em consequência, o uso a ser feito de seus resultados. Além disso, é fundamental que se considere a avaliação dos profissionais da educação como um dos elementos integrantes da avaliação da escola, analisando-se o trabalho escolar de modo articulado com as políticas educacionais implementadas. Desse modo, impõe-se a sistematização de procedimentos de avaliação das diferentes instâncias dos sistemas educacionais e não, apenas, dos profissionais das escolas e de seus alunos. (Sousa, 2008, p. 87).

Por fim, o posicionamento e os argumentos dos que assumiram um “apoio crítico” às avaliações em larga escala, situam-se entre as posições mais acaloradas do debate, ou entre entusiasmos e recusas, como quis Alavarse (2013), apropriando-se da figura de estilo de José Paulo Paes como recurso de presença da argumentação que sustenta seu próprio ponto de vista – autodeclarado como “o lugar da necessária compreensão crítica”:

Para iniciar a abordagem da avaliação educacional propriamente dita, devemos reconhecer esse quadro de presença significativa das avaliações externas, com ressonâncias acaloradas de vários matizes. Novamente nos apoiando em José Paulo Paes, quando nos aproximamos dessas avaliações assistimos recusas e entusiasmos, o que ressalta o lugar da necessária compreensão crítica. Diante de tais avaliações, encontramos, com muita frequência, dirigentes educacionais – secretários e ministros – que se entusiasma com elas; por exemplo, encantados com a suposta precisão que seus números – os resultados – teriam e a capacidade de revelar a “verdade” de suas redes e escolas. Mas há, também, um tipo de oposição às avaliações externas que as recusa completamente, como se elas fossem o sinônimo de um “mal”, como se fossem intrinsecamente desprovidas de qualquer significado ou importância, como se elas não tivessem nenhuma validade e fossem desprovidas de qualquer consistência. Parece-me que essas duas posturas são, com todo o respeito, equivocadas. Uns porque querem fazer política educacional como se estivessem completamente autorizados por tais procedimentos avaliativos; outros que confundem completamente a política educacional com tais procedimentos. (Alavarse, 2013, p. 139-140).

Por último, o apoio crítico delimita uma macrorregião argumentativa que coaduna o reconhecimento da modalidade de avaliação externa e em larga escala, mas sem endossar a tendência de conversão de professores e escolas em objetos dessas avaliações. Essa zona argumentativa estrutura sua argumentação em termos de prós e contras em relação a um conjunto de tópicos como: o paradigma objetivista dessas avaliações e as tecnicidades do processo avaliativo e de seus resultados; os usos e efeitos de seus resultados; as avaliações

centistárias e indicadores associados; a expansão do aparelho de avaliação no Brasil; a integração do país em avaliações internacionais; e às políticas de gestão da qualidade do produto escolar. Desde uma matriz ideológica crítica, compõe uma rede sociodiscursiva que valoriza a corresponsabilidade Estado-escola na produção da qualidade educacional e que problematiza as políticas de governança gerencial na educação e a agenda global e corporativa de reforma da educação básica - e seus dispositivos de padronização curricular, quase-mercado e *accountability* gerencial.

3.2 Recusa propositiva

Este posicionamento desenvolve uma crítica contundente às políticas educacionais meritocráticas e gerencialistas que se legitimam por certos desenhos e usos de avaliações externas mais centralizadas, mas que não chegam a recusar os procedimentos de avaliação em larga escala: na verdade, este ponto de vista é bastante propositivo ao repensar o lugar das avaliações de sistema de forma articulada à avaliação institucional da escola pública.

Luiz Carlos de Freitas (2007) é um crítico contumaz das formas de implementação das políticas de avaliação de sistema (MEC-INEP), baseadas em responsabilização unilateral ou vertical, que é indutora de desigualdade escolar (escolas para ricos e escolas para pobres). O autor contesta indicadores estatísticos como o IDEB que podem ocultar em suas médias estatísticas a verdadeira situação das crianças e jovens das classes populares no interior da escola e propõe uma responsabilização bilateral do Estado e da escola (qualidade negociada), com foco na articulação da avaliação institucional com a avaliação em larga escala, no nível local do sistema educacional, ou seja, nos municípios.

Expressando desapontamento com a continuidade de políticas liberais da era FHC pelo governo Lula, baseadas na “responsabilização” e privatização do público, L. C. Freitas (2007, p. 966) contesta as concepções arraigadas na Prova Brasil e no IDEB. Segundo o autor, as avaliações de larga escala seriam instrumentos regulatórios utilizados pelo governo federal para um relacionamento gerencial com governadores e prefeitos, operacionalizando o ranqueamento das escolas e redes de ensino, acirrando a competição. Tratar-se-ia, então, da mesma lógica liberal hegemônica da era FHC, mas com nova direção (o então governo Lula).

A Prova Brasil e os usos previstos para ela (acesso à avaliação de cada escola via internet, por exemplo), como forma de responsabilização, poderiam fazer parte de qualquer programa liberal (do Partido Democrata brasileiro até o Partido Republicano de Bush, para não falar da dobradinha Thatcher/Blair). (Freitas, 2007, p. 968-969).

Sob uma ótica liberal, o IDEB acaba servindo à medição do mérito e à ocultação da desigualdade social sob a forma de um indicador supostamente neutro. Freitas (2007) acredita ser um grande equívoco analisar a educação básica brasileira apenas com uma variável, o desempenho do aluno. E destaca dois problemas relacionados ao indicador: 1) a pressão autoritária do governo federal sobre os municípios para assumir metas do IDEB em troca de verbas, o que poderá levar os prefeitos a liberarem o fluxo do sistema de suas escolas, por meio de mecanismos de aprovação automática; 2) a ocultação nas médias estatísticas do IDEB da exclusão internalizada dos alunos oriundos das camadas populares (Freitas, 2007).

Ainda segundo o autor (Freitas, 2007), é um equívoco do MEC tomar o IDEB como principal indicador de qualidade do sistema educacional brasileiro: ao considerar a taxa de aprovação em sua fórmula, o índice poderá subir apenas com o aumento do número de alunos aprovados sem que haja necessariamente aumento da aprendizagem. Além disso, esse indicador traz o risco de ocultação da má qualidade do ensino para os alunos com pior desempenho (e mais pobres), uma vez que a referência é a proficiência média da escola e da rede. Assim, um grupo de bons alunos pode fazer a média subir sem que o ensino esteja melhor para todos. Na opinião do autor, seria muito melhor uma medição baseada no custo aluno/qualidade ou um indicador mais amplo e sensível às desigualdades sociais.

Considera também as metas do fixadas para 2021 (6 no IDEB) pelo MEC como muito distantes -uma forma de transferir a responsabilidade do governo federal para estados e municípios. “Espera-se mais. Espera-se do governo federal uma política de Estado para o ensino fundamental e para sua avaliação. Nesta ordem: primeiro a política educacional, depois a política de avaliação” (Freitas, 2007, p. 982).

Sendo assim, propõe que a avaliação em larga escala (ou de sistema) devem ser destinadas, preferencialmente, não para avaliar as escolas, mas à avaliação das políticas públicas educacionais. Afinal, o governo não pode apenas avaliar e culpar as escolas, pois precisa ver suas falhas e olhar para as contradições do sistema social. Para Freitas (2007), é preciso criar uma parceria entre escola e governo local, pela articulação de processos de autoavaliação com avaliação de sistemas feita pelos municípios.

Em nível municipal, uma avaliação da rede de ensino conduzida pelos conselheiros municipais de educação e desenhada com a participação dos professores têm melhores condições de se constituir com legitimidade técnica (construindo matrizes curriculares de referência mais próximas do praticado em sala de aula, por exemplo) e legitimidade política. Isso favoreceria a aceitação da avaliação e o uso dos resultados pelos profissionais do magistério (Freitas *et al.*, 2014).

Instituir a obrigatoriedade da avaliação de sistema (políticas públicas educacionais) no âmbito municipal, com periodicidade bienal, sob controle do Conselho Municipal de Educação. SAEB, Prova Brasil e os sistemas estaduais de avaliação são mecanismos de acompanhamento do âmbito federal ou estadual e devem ser voltados para o monitoramento das tendências globais desses sistemas. Sua função não é entender o que ocorre em uma escola específica. Entretanto, a avaliação de sistema no nível municipal tem a finalidade de permitir um acompanhamento do conjunto dos resultados das escolas da rede e, pela proximidade, ser mais um elemento a ser levado em conta no processo de avaliação institucional de cada escola. Técnicas não-paramétricas como Análise por Envoltória de Dados podem ser utilizadas para se definir uma fronteira de eficiência entre escolas, levando em conta a realidade particular de cada rede e o resultado de avaliações nacionais e/ou locais (Cf. Rodrigues, 2005). A proximidade e o tamanho permitiriam também estudos longitudinais de painel (em que os mesmos alunos são acompanhados ao longo do tempo), superiores aos longitudinais seccionais feitos pelo SAEB e pela Prova Brasil. (Freitas, 2007, p. 976).

Nesse sentido, os sistemas municipais de avaliação - ancorados tanto em processos de avaliação institucional como em processos de avaliação em larga escala – se justificam pela proximidade do gestor municipal com a realidade escolar. É o prefeito que tem melhores condições de compreender por que uma escola não se saiu bem, sendo impossível fazer isso desde Brasília (Freitas, 2007). O papel do governo federal seria o de apoiar financeira e tecnicamente a implantação dos sistemas municipais de avaliação, tanto no campo da avaliação em larga escala como no campo da avaliação institucional. Além disso, o pesquisador acredita ser fundamental definir um teto para gastos dos municípios com os processos de avaliação como forma de evitar a mercantilização destes e a retirada de recursos necessários para outras áreas de ensino.

Freitas (2007) propõe também instituir a obrigatoriedade da avaliação institucional participativa em todas as escolas da rede municipal. A avaliação institucional, via processo de autoavaliação, deverá estabelecer um elo entre os dados da avaliação interna dos alunos, feita pelo professor, e os dados da avaliação externa dos alunos, feita pelo sistema, que precisam ser reconhecidos como pertencendo à escola para impactar a qualidade do ensino (Freitas *et al.*, 2014).

A avaliação em larga escala de redes de ensino precisa ser articulada com a avaliação institucional e de sala de aula. Nossa opinião é que a avaliação de sistema é um instrumento importante para monitoramento das políticas públicas e seus resultados devem ser encaminhados, como subsídio, à escola para que, dentro de um processo de avaliação institucional, ela possa usar estes dados, validá-los e encontrar formas de melhoria. A avaliação institucional fará a mediação e dará, então, subsídios para a avaliação de sala de aula, conduzida pelo professor. Entretanto, sem criar este mecanismo de mediação, o simples envio ou a disponibilização de dados em um site ou relatório não

encontrará um mecanismo seguro de reflexão sobre estes. Os dados podem até ter legitimidade técnica, mas lhes faltará legitimidade política. Vamos, novamente, esquecer de “combinar” com as professoras os acordos entre o MEC e os municípios, afastando-as do processo? (Freitas, 2007, p. 979).

Em suma, o autor não é contra a existência de avaliação externa em larga escala, nem contra a existência de índices de desempenho dos alunos, mas posiciona-se contra o uso da avaliação externa para políticas de responsabilização vertical, de inspiração liberal, que pressiona os municípios a toda sorte de armadilhas para aumentar seus desempenhos com forma de obter recursos: “Prova Brasil, SAEB e IDEB devem ser instrumentos de monitoramento de tendências e não instrumentos de pressão” (Freitas, 2007, p. 981). Para Freitas (2005), a avaliação em larga escala tem lugar principalmente como um dispositivo da avaliação institucional, na forma de um sistema de monitoramento de desempenho dos alunos, sem premiar ou punir escolas, mas como “parte de um conjunto mais amplo de informações da realidade das escolas” (Freitas, 2005, p. 930) para subsidiar a reflexão no interior dos processos de avaliação institucional¹².

Neste esforço, além da avaliação institucional será necessária a construção de um conjunto de medições que permita acompanhar longitudinalmente o desempenho das crianças nas redes de ensino. [...] Trata-se, portanto, de construir uma estratégia alternativa que recoloca os processos de medição de desenvolvimento dos alunos em seu devido lugar – desgastados que foram pelas políticas neoliberais ávidas por premiar e punir professores – e os associe a um processo de avaliação (institucional) destinado a levar em conta o desempenho do aluno como parte de um conjunto mais amplo de informações da realidade das escolas, favorecendo a reflexão e a organização dos trabalhadores em cada uma delas. (Freitas *et al.*, 2014, p. 67).

Esse posicionamento que prioriza a municipalização da avaliação externa articulada com autoavaliação da própria escola expressa uma concepção sobre a mudança escolar: ela não poderia ser fomentada desde um centro pensante e técnico até a ponta do sistema. A concepção de qualidade das políticas educacionais neoliberais caracteriza-se pela “imposição verticalizada de ‘padrões de qualidade’ externos ao grupo avaliado” (Freitas, 2005, p. 921): fato que leva a resistência dos coletivos escolares a todas essas normas e padrões estabelecidos a priori e do alto. A mudança não é produto de um centro difusor, bastando persuadir os atores locais, mas

¹² Em Campinas, desde 2005, a rede municipal com apoio de especialistas da Faculdade de Educação da UNICAMP construiu um sistema próprio de avaliação de desempenho dos alunos, sem fins classificatórios (ou de ranqueamento), e sem qualquer punição ou premiação envolvida, mas como dispositivo de uma política de avaliação institucional, articulando autoavaliação da escola e avaliação externa, combinando o monitoramento de desempenho dos estudantes com o olhar externo de equipes da secretaria por meio de visitas *in loco* nas escolas (Souza; Andrade, 2009, p. 55).

sim “uma *construção local apoiada*” (Freitas, 2005, p. 924, grifo no original) A construção local deve partir de um desafio feito a cada escola: pautar suas demandas por condições de trabalho aos órgãos centrais ao mesmo tempo em que se compromete a repassar aos seus alunos os benefícios das condições de trabalho adicionais (Freitas, 2005, p. 928): “este é o sentido da qualidade negociada”. Portanto, “as mudanças não poderão ser exportadas desde um ponto central difusor. É fundamental mobilizar e motivar cada escola para que ela “*construa o seu caminho de melhoria*” (Freitas, 2005, p. 928, grifo no original).

Ao que nos parece, a principal voz do posicionamento que aqui chamamos de “recusa propositiva” em relação à controvérsia das avaliações em larga escala, que é Luiz Carlos Freitas, ergue-se não contra as avaliações externas, mas contra as políticas tecnicistas que se apoiam nelas. Este “neotecnicismo” se estrutura pela articulação de três categorias: responsabilização, meritocracia e privatização. Busca, assim, o controle dos resultados educativos referenciados em padrões de qualidade fixados desde o centro do sistema (*standards*).

O tecnicismo se apresenta, hoje, sob a forma de uma “teoria da responsabilização”, meritocrática e gerencialista, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “*standards*”, ou expectativas de aprendizagem 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 da psicologia behaviorista, fortalecida pela econometria, ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea. Denominamos esta formulação de “neotecnicismo”. (Freitas, 2012, p. 383).

A articulação da responsabilização, com meritocracia e privatização tem trazidos consequências negativas à educação pública. Cita-se, por exemplo, o estreitamento curricular e o apostilamento das redes públicas, da pré-escola ao ensino fundamental - como forma de garantir o alinhamento entre o ensinado e o avaliado (Freitas, 2012, p. 392). A tendência dos professores em priorizar as disciplinas que caem nos testes (Língua Portuguesa e Matemática) leva à marginalização de outros aspectos da formação da juventude: Desses, pode-se elencar os aspectos não cognitivos como a criatividade, as artes, a afetividade, a cultura, o desenvolvimento corporal (Freitas, 2012, p. 389), além de conteúdo para uma análise crítica da realidade. Ao final, a formação da juventude fica restrita a um currículo mínimo, isto é, a conhecimentos básicos (leitura, matemática, ciências) suficientes para atender as demandas de força de trabalho qualificada das corporações.

O clima de competição impossibilita a cooperação profissional interescolas e fortalece a tendência de afastar da escola os alunos com dificuldades de aprendizagem para não prejudicar a nota nas provas externas. Neste caso, existe o aumento da segregação

socioeconômica no território, com escolas que bloqueiam a entrada de “alunos de risco”, encaminhando-os para outras escolas – “especializadas” neste tipo de clientela. Há também o aumento da segregação socioeconômica dentro da escola com a formação de turmas para alunos com alto desempenho (os que “seguram” a média) e turmas para alunos com dificuldades de aprendizagem. Sem falar no risco de fraudes: escolas que alteram notas dos alunos; secretarias de educação que rebaixam o nível dos testes para melhorar artificialmente os desempenhos; professores que ajudam os alunos a realizarem os exames (Freitas, 2012).

Outro problema é a destruição moral do professor, por conta da responsabilização pelo desempenho dos alunos. Esse fato é agravado pelo apostilamento das redes por causarem a dependência docente de materiais didáticos estruturados, que acabam retirando do professor “a qualificação necessária para fazer a adequação metodológica, segundo requer cada aluno” (Freitas, 2012, p. 394). E tudo isso apoiado na “ilusão de que avaliações de larga escala possam avaliar também a escola e os professores” (Freitas *et al.*, 2014, p. 47).

Enfim, o embate de Freitas não é com as avaliações em larga escala em si, mas com a intencionalidade das grandes corporações privadas, que almejam o controle ideológico do sistema educacional por meio de políticas ancoradas em certos usos dos resultados das avaliações externas, com interesse em não deixar nada de fora e até “medir a alfabetização em crianças de 8 anos” (Freitas, 2012, p. 392).

Em relação à remuneração variável de professores em função do desempenho dos alunos nas avaliações externas (o famigerado “bônus”), Freitas (2016) afirma que os reformadores empresariais (aliança entre empresários, institutos, grupos de mídia, políticos neoliberais e *experts* das universidades) transferem para a educação a lógica da gestão privada, mas sem quaisquer evidências de sua efetividade na consecução das metas de qualidade almejadas.

O Estado de São Paulo, utiliza a solução há mais de uma década sem que tenha nenhum sucesso. [...] Experiências internacionais largamente divulgadas dão conta do fracasso da estratégia de pagamento de bônus variável para uma profissão complexa como a dos professores. [...] O ex-prefeito de New York, Bloomberg, utilizou fartamente a estratégia de pagar bônus quando esteve 12 anos à frente da Cidade de New York, e concluiu honestamente que deveria parar os bônus para não malgastar dinheiro público. [...] A National Academy of Science americana não aponta efetividade dos bônus. Nem mesmo a poderosa Associação Americana de Estatísticos que desaconselha o procedimento consegue deter a ideia. (Freitas, 2016).

Para Minhoto (2013), o grande problema está em quantificar um único fator, o desempenho do aluno, para garantir um julgamento justo sobre a qualidade do ensino de uma escola ou de toda uma rede de ensino. Nesse sentido, em nível da política pública, “é preciso

criar a cultura de avaliar a qualidade dos sistemas de ensino tendo em vista um número maior de variáveis que não apenas aquela gerada pela boa aferição do que os alunos sabem e são capazes de fazer” (Minhoto, 2013, p. 141), de forma a apreender as contradições sociais que contextualizam os desempenhos escolares.

Discutindo as repercussões e as tensões geradas pelas avaliações externas em escolas municipais da Baixada Fluminense, com impactos (neotecnicistas e gerencialistas) preocupantes na organização escolar e no trabalho pedagógico docente, Amaro (2013) também defende que as avaliações em larga escala podem se revestir de possibilidades quando ancoradas no conceito de qualidade negociada. Em outras palavras, as informações produzidas pelas avaliações externas precisam se articular com a avaliação institucional da escola, escapando de usos voltados para “ranquear”, “classificar”, “premiar” ou “punir”.

Dessa forma, as avaliações externas podem se constituir em importante meio de acompanhamento global dos sistemas de ensino, buscando constituir processos históricos do desenvolvimento dos sistemas que possibilitem perceber as tendências ao longo do tempo, com o objetivo claro de reorientar as políticas públicas. (Amaro, 2013, p. 53).

3.3 Recusa categórica

De acordo com Mendes *et al.* (2015), uma verdadeira “avaliocracia”¹³ - constituída por experts - tem emprestado sua credibilidade intelectual para legitimar os testes padronizados das avaliações em larga escala dos produtos escolares, utilizadas para imprimir ingerências nos sistemas educativos e nas escolas, corrompendo/deformando o conceito de autonomia escolar em prol da lógica do mercado na educação pública (cheque-ensino, escolas administradas por concessão etc.) da ampliação e naturalização das desigualdades escolares.

Em contraposição a essa “avaliocracia”, os autores defendem o engajamento dos pesquisadores da universidade em projetos de ensino, pesquisa e extensão com as escolas, focada em processos de autoavaliação como estratégia de resistência às avaliações externas e de promoção da qualidade social (e negociada) da escola pública. A avaliação institucional e os procedimentos de autoavaliação apresentam-se com uma lógica oposta à das avaliações em larga escala:

Essa pesquisa destaca-se por sua posição crítica à avaliação educacional baseada em testes padronizados, na comparação de dados quantitativos descontextualizados e no ranqueamento de escolas que, presentes em

¹³ Para Correia (2008, 2010 *apud* Mendes *et al.*, 2015, p. 1286), a “avaliocracia” é uma rede de tecnocratas altamente especializados que produz uma linguagem técnica sofisticada e instrumentada no campo da avaliação, mas distante das atividades educativas propriamente ditas.

diferentes países, não vêm alterando para melhor a qualidade da educação. (Mendes *et al.*, 2015, p. 1285).

No contexto da nova ordem econômica, o trabalhador é individualmente responsabilizado por sua desatualização tecnológica e profissional, sendo pressionado ao desenvolvimento permanente de novas competências ao longo da vida. Para os pesquisadores, a medição pontual das avaliações em larga escala não resolve a questão da qualidade do ensino, mas funciona como legitimação da escola dual (escola para os mais ricos e escola para os mais pobres), conformando um currículo mínimo destinado apenas aos segmentos sociais de menor renda (Mendes *et al.*, 2015; Kruppa; Arelaro; Ribeiro, 2017).

Em nível internacional, o PISA vem fomentando o mercado educacional de elaboração de testes, de produção de material didático e formação docente com foco nas competências e habilidades aferidas nos testes padronizados. No Brasil (anos 1990), dentro do quadro de expansão do neoliberalismo, os organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, com apoio das corporações privadas, impulsionam com vigor a implementação das avaliações estandardizadas para a classificação das escolas de acordo com os resultados obtidos pelos alunos. Esses agentes privados potencializados pela mídia conservadora atuam como agentes reguladores do poder público, na definição dos rumos das políticas educacionais (Mendes *et al.*, 2015).

Os autores consideram as avaliações em larga escala parte integrante de uma agenda global para a educação dos países que trabalha em última instância para privatizá-la. Esse movimento de privatização pode ocorrer de diversas maneiras, como propostas de cheque-ensino para os pais escolherem as escolas ou até mesmo a concessão da administração de escolas públicas para a iniciativa privada. Nesse sentido, os pesquisadores defendem uma avaliação formativa que reforça o poder dos atores locais na definição e legitimação da qualidade dos estabelecimentos educativos:

Por isso, não banimos a avaliação dos cenários educativos, mas conclamamos a produção de outras possibilidades. A luta por uma nova epistemologia da avaliação (a da complexidade) precisa disputar, palmo a palmo, a cena política, acercando-se do fenômeno com outro olhar, com significação aberta. Isso auxiliará a que se recupere o sentido da educação, ultrapassando o ethos de um serviço social eficiente, mais ligado aos meios que aos fins, introduzindo-se a luta pelos sentidos da qualidade social que deve ordenar o processo formativo, sabendo-se que os fins não são entidades etéreas, mas construções humanas, engendradas nas lutas de que participamos. (Mendes *et al.*, 2015, p. 1288).

A proposta consiste em construir reações desde o interior da escola às avaliações “produtocentradas” e aos efeitos das aprendizagens utilitaristas que subtraem da juventude “oportunidades de desenvolvimento humano, especialmente no campo dos valores, desprezados nas formas hegemônicas de avaliação que respondem aos interesses mercadológicos” (Mendes *et al.*, 2015, p. 1288).

Esta linha argumentativa destaca a experiência de Avaliação Institucional Participativa (AIP) na rede municipal de Campinas como exemplo de resistência às pressões da avaliação sistêmica, também como expressão de uma alternativa avaliativa regida pelo pilar da emancipação. Para Mendes *et al.* (2015), a rede municipal de Campinas é vanguarda em processos avaliativos de cunho contrarregulatório, que tem favorecido a organização das forças progressistas da escola para se contrapor aos interesses mercadológicos das avaliações externas, nacionais e internacionais. Salientam também o papel da pesquisa e da extensão universitária como pontos de apoio para essa intervenção transformadora na escola, impulsionando processos participativos de autoavaliação, com vistas ao fortalecimento dos coletivos escolares para o enfrentamento das políticas de responsabilização vertical pautadas em resultados dos estudantes aferidos por avaliações externas.

De acordo com Saul (2015), o Estado avaliador instituiu um sistema de controle por meio de medidas de avaliação, no quadro de uma racionalidade técnica, a serviço de uma educação domesticadora, que impõe a estrutura curricular, procedimentos de ensino, processo de formação e regulação do trabalho docente e a avaliação da aprendizagem no interior das escolas. Esse sistema de controle responsabiliza os profissionais da educação pela má qualidade da educação ao mesmo tempo em que estimula o mercado educacional:

Essa efervescência avaliativa, ao lado de ser um bom mote para a grande imprensa, constitui-se em interessante nicho de mercado na sociedade capitalista contemporânea. As avaliações externas, quer em nível municipal, estadual, nacional ou internacional, são responsáveis por estimular e induzir a produção de sistemas de ensino e de formação de professores, que se anunciam poderosos para a obtenção de bons resultados para os alunos e as escolas, com a promessa do alcance de melhores posições no ranking da chamada qualidade da educação. Em consequência, instalou-se um atraente mercado competitivo para esses produtos educacionais, e nele florescem as empresas que visam a auferir altos lucros com a venda dessa mercadoria – a educação. (Saul, 2015, p. 1301).

A avaliação educacional tem servido a propósitos de uma educação domesticadora – ao colocar os educandos numa atitude passiva diante de conhecimentos prontos, não significativos, e distantes de “uma leitura crítica da realidade, com perspectivas de transformá-la” (Saul, 2015,

p. 1303). A autora também questiona o valor do conhecimento aferido por mensurações do tipo IDEB, SAEB, Saresp, ANA e PISA para crianças e adolescentes que vivem em contextos marcados por injustiças, exclusão e violência.

Um sistema de avaliação que acena para uma educação democrática torna-se incoerente ao defender propostas meritocráticas nas quais os índices resultantes de avaliações externas são os indicadores da qualidade da educação. As avaliações externas, regidas pela lógica do controle, visam a classificar alunos, escolas, professores, com a intenção de produzir rankings que servem tão somente aos propósitos do mercado. Embora vezes de importantes intelectuais já se levantem contra avaliações de cunho autoritário, neotecnicistas, que só interessam ao mercado, o Brasil mantém e defende a lógica do controle em diferentes instâncias que definem as políticas educacionais e de avaliação. (Saul, 2015, p. 1310).

Evangelista e Leher (2012, p. 10) alertam para a existência uma “agenda do capital para a educação”, impulsionada no país pelo movimento Todos Pela Educação (TPE), em torno de algumas ideias: currículo baseado em competências básicas, metas educacionais aferidas por avaliações centralizadas, responsabilização punitiva de escolas e professores e uniformização da pedagogia nas escolas. Segundo os autores, esta última favorece o processo de “expropriação dos conhecimentos dos professores” pelas “grandes corporações” produtoras de apostilas, cartilhas e livros didáticos.

A subordinação do trabalho pedagógico aos exames padronizados por descritores de “competências” necessariamente afins à sociabilidade reclamada pelo capital, aferidas em quase todo o planeta pelo *Programme for International Student Assessment* (PISA) [...] que, grosso modo, o MEC e o TPE objetivam implementar em todo o país, efetiva o autoritarismo travestido de “inovação didática”, como a redução do professor a manuseador de métodos, pacotes de tecnologias de informação e cartilhas comercializadas por corporações. (Evangelista; Leher, 2012, p. 11).

Na perspectiva da recusa categórica às avaliações externas, há a primazia da autoavaliação no processo de qualificação da escola. A definição dos indicadores e metas de qualidade, portanto, seria tarefa dos coletivos de cada escola. Nesse sentido, o centro da luta pela qualidade estaria essencialmente na ponta do sistema, cabendo ao poder central atender as demandas das escolas, com uma regulação mínima que não ultrapassa o monitoramento da qualidade do serviço educativo que foi autonomamente estabelecida pela instituição escolar.

Há proximidades (intelectuais e políticas) entre a perspectiva de resistência às avaliações-controle no Brasil e o movimento europeu de autoavaliação das escolas (Cf. Terrasêca, 2012a). Logo abaixo (Quadro 1), sintetizamos algumas características-chave das duas abordagens que competem como paradigma para a avaliação de escolas a partir da

formulação dos pesquisadores europeus Guy Berger (da Universidade de Paris VIII) e Manuela Terrasêca (da Universidade do Porto), dois intelectuais orgânicos desse movimento no “velho continente”. Desse ângulo teórico-político, concorrem socialmente duas orientações avaliativas da escola, que são completamente distintas do ponto de vista epistemológico, metodológico e discursivo, com coexistência longe de ser pacífica graças a um conjunto de “descritores” opostos pelo vértice (releitura interpretativa nossa) que disputam os traços semântico-ideológicos do signo ‘avaliação’.

Quadro 1 - Oposição de paradigmas para a avaliação de escolas: abordagem da avaliação externa vs. abordagem da autoavaliação

Abordagem da avaliação externa	Abordagem da autoavaliação
Dispositivo de regulação e controle	Dispositivo de autonomia e emancipação
Informações para instâncias superiores	Autoconhecimento organizacional
Indução de melhoria de fora para dentro	Construção da melhoria desde dentro
Indicadores externamente definidos	Indicadores internamente negociados
Ênfase nos resultados, na eficácia	Ênfase na mudança de processos internos
Lógica do mercado e da burocracia governamental	Lógica da participação e auto-organização comunitária
Visão técnica referenciada em padrões	Visão holística, multirreferenciada
Elogio da homogeneidade	Elogio da heterogeneidade
Prestação de contas, responsabilização	Controle social, engajamento
Realizada por especialistas de fora	Realizada pelos próprios implicados
Positivista, racionalista, cientificista	Fenomenológica, dialógica
Emergência do quantitativo e da análise da estatística	Emergência do qualitativo e da perspectiva dos atores locais
Medida e verificação de conformidade	Interpretação, produção de sentido
Transferência de poder do avaliado para o avaliador	Covalência e sinergia de poder entre os participantes

Fonte: Elaboração do autor, a partir da leitura de Berger e Ardoino (1986) Sousa e Terrasêca (2014) e Terrasêca (2012a, 2012b).

A *rede sociodiscursiva* desse programa abrange intelectuais da educação, professores-pesquisadores da educação básica e, principalmente, acadêmicos de instituições de ensino superior (universidades públicas, majoritariamente), que resistem à existência de um sujeito avaliador externo à comunidade escolar.

Na verdade, as denúncias dos usos e efeitos negativos dos resultados dessas avaliações decorre da própria negação categórica do paradigma objetivista e quantitativista de avaliação. Essa negação se estende a todos os fenômenos-chave da trama histórica da avaliação em larga escala no Brasil, especialmente: à emergência das avaliações censitárias e seus indicadores associados; à expansão do aparelho avaliativo; e à participação do Brasil em avaliações internacionais.

Desde uma matriz ideológica crítica, sustentada por uma rede sociodiscursiva que defende a autorregulação das escolas e a atuação essencialmente provedora do Estado, o campo de recusa se contrapõe radicalmente ao modelo de governança da educação, à reforma educacional global, à padronização curricular, aos mecanismos de quase-mercado, à accountability gerencial e às políticas de gestão da qualidade do produto escolar.

3.4 Ou quase recusa

Numa posição de fronteira entre a *recusa propositiva* e a *recusa categórica* das avaliações em larga escala, temos um tipo de posicionamento/argumentação que - colocando mais peso nas sistemáticas de autoavaliação da escola - defende um diálogo com os dados produzidos pelas avaliações sistêmicas, admitindo uma relação de complementariedade entre avaliação institucional e avaliação externa, embora atribuindo um papel por vezes coadjuvante ou secundário às avaliações em larga escala. Ou seja: trata-se de um posicionamento de “quase recusa”.

Para Sordi (2011), os dados da avaliação de sistema “informam algo sobre a qualidade do trabalho escolar”, mas só ganham sentido quando em diálogo com a avaliação da aprendizagem dos alunos na sala de aula, numa conectividade mediada pela avaliação institucional participativa.

Contudo, trata-se de um “diálogo não subserviente” (Sordi; Ludke, 2009, p. 320):

Reagir às avaliações externas não é o mesmo que negar completamente seus dados. Mas contextualizá-los à luz da realidade local, das evidências que explicam as informações, explicando os resultados, contestando as informações que não parecem consistentes. (Sordi; Ludke, 2009, p. 326).

Sordi e Ludke defendem a presença da avaliação institucional na formação inicial e continuada dos professores como forma de garantir “o saber posicionar-se diante dos dados oferecidos pela avaliação externa, usando-os para esclarecer a realidade escolar, quer pela aceitação das evidências ou pela refutação das mesmas” (Sordi; Ludke, 2009, p. 327).

Segundo Sordi (2012a, p. 41), não se pode negar a importância das medidas sistêmicas. Se tomadas como série histórica funcionam como subsídio ao processo de reflexão dos atores da escola sobre o projeto pedagógico que constroem coletivamente, entendendo, explicando, ratificando e contestando “os resultados de seus alunos à luz das circunstâncias e contextos locais”. Em suma, advoga por uma “apropriação crítica dessas medidas pelos atores da escola”.

Entretanto, faltaria aos sistemas de avaliação/regulação do poder central justamente o nível institucional de avaliação da escola, para que os informes gerados pela avaliação externa possam ser úteis, ocupando o devido lugar que lhes cabe: isto é, o de subsídios do diagnóstico educativo, por meio de indicadores quantitativos que “informam algo sobre a qualidade das escolas” (Sordi, 2012a, p. 43-45). Na expressão da autora:

Cabe ao sistema central o dever de monitorar o desenvolvimento de suas escolas e de todas as instituições que se responsabilizam por atividades de interesse público. Isso o autoriza a avaliar a qualidade das instituições de ensino. Contestar a forma como vêm sendo avaliadas as escolas e as consequências da proposição de modelos avaliativos centralizados e distantes do chão das escolas não implica desprezar a avaliação e sua dimensão formativa. (Sordi, 2012a, p. 46).

Por fim, é preciso registrar que o foco deste posicionamento está na defesa dos indicadores de qualidade internamente concebidos pelos atores locais – “cuja legitimidade não se questiona” e pela leitura crítica por esses mesmos atores dos relatórios produzidos por avaliações de sistema (Sordi, 2012b, p. 168). Para a autora (Sordi, 2012b, p. 163), há forte motivação contestatória às avaliações externas neoliberais na formulação de “propostas alternativas de avaliação regidas por lógica emancipatória e que valorize os processos de produção de qualidade e a participação dos atores neste processo”.

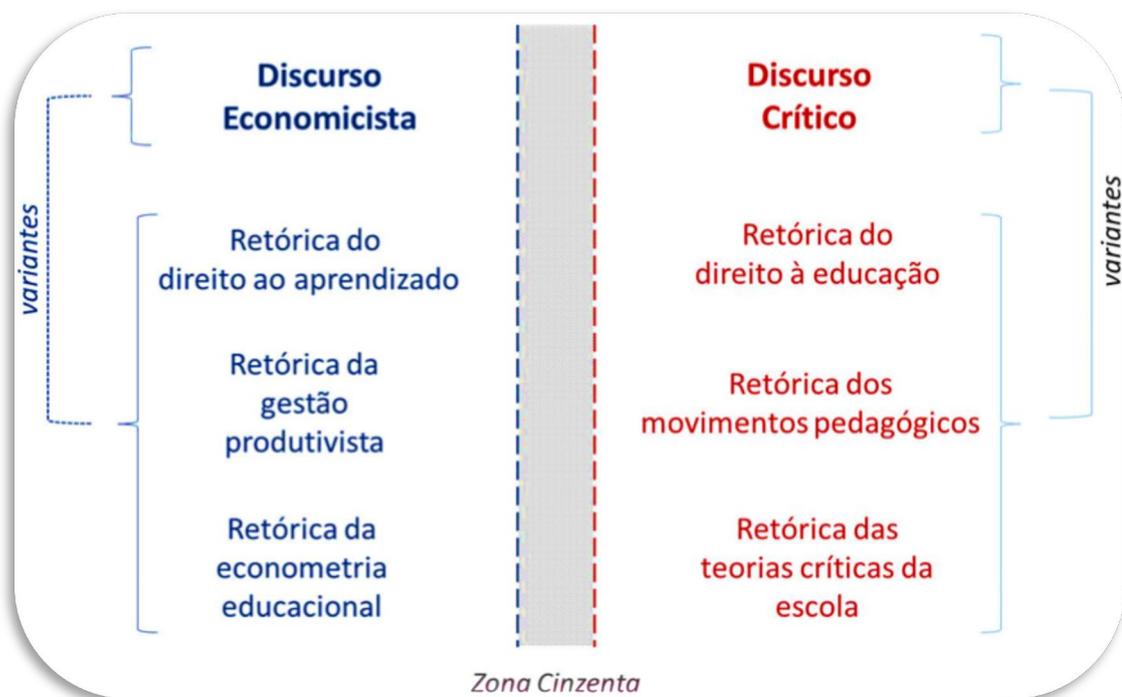
Nesta mesma direção, Sordi e Malavasi (2004) denunciam a manipulação-controle que caracterizam as avaliações positivistas, marcadas por um jogo estatístico sofisticado, para poucos entendidos, onde nem tudo é dito, cabendo, portanto, ao especialista universitário comprometido (com a qualidade social da escola pública) revelar esse jogo, abrindo a “caixa preta” das avaliações de sistema.

CAPÍTULO 4

Tensão ideológica e *continuum* argumentativo

Para a sistematização da arena polifônica da avaliação externa e em larga escala no Brasil, o ponto de partida foi o delineamento da tensão ideológica fundamental ou tensão discursiva geradora dos diferentes posicionamentos da arena das avaliações padronizadas, no caso, o embate entre um discurso economicista (e suas variantes – “retórica da gestão produtivista”, “retórica do direito ao aprendizado”) e um discurso crítico (e suas variantes – “retórica do direito à educação”, “retórica dos movimentos pedagógicos”, “retórica das teorias críticas da escola”).

Figura 2 – Tensão ideológica fundamental da arena educacional e avaliativa



Fonte: Elaboração do autor.

Na “zona cinzenta”, gravitam retóricas com polaridade menos marcada, que recebem acentuações com orientações ideológicas distintas a depender das alianças que fazem, quer seja com o discurso economicista, quer seja com o discurso crítico. Por exemplo, a “retórica da equidade” quando associada ao discurso crítico, manifesta-se por meio de argumentos que enfatizam a escola justa, a inclusão escolar de segmentos populacionais marginalizados, a redução das desigualdades entre escolas e intraescolares, em função de classe social, raça/cor, gênero, território/região, e outros fatores que afetam a distribuição dos serviços e benefícios

educacionais, e do próprio direito à educação. Por outro lado, quando a retórica da equidade vincula-se ao discurso economicista, manifesta-se por meio de argumentos que valorizam as metas de equidade para o desempenho das escolas e redes ou de políticas e práticas de apoio aos estudantes com defasagens nos testes padronizados. Trata-se, portanto, de uma retórica flutuante (“zona cinzenta”), que pode se associar tanto à justificação/abonação da avaliação em larga escala como à sua problematização, mas sempre dando proeminência à temática da equidade em educação.

Alavarse (2013, p. 140) demarcando seu próprio distanciamento com os extremos deste debate, “os defensores incondicionais das avaliações externas” e os defensores da recusa, já nos oferece alguma indicação das diferenças entre os pontos mais distantes do *continuum* argumentativo da controvérsia sobre avaliações externas, mas sem chegar ao gradiente de posições aqui proposto. No Quadro 2, apresenta-se um quadro sinótico com as principais características distintivas das *zonas argumentativas* do debate sobre avaliação externa.

Quadro 2 – Quadro sinótico das zonas argumentativas do debate sobre avaliações externas

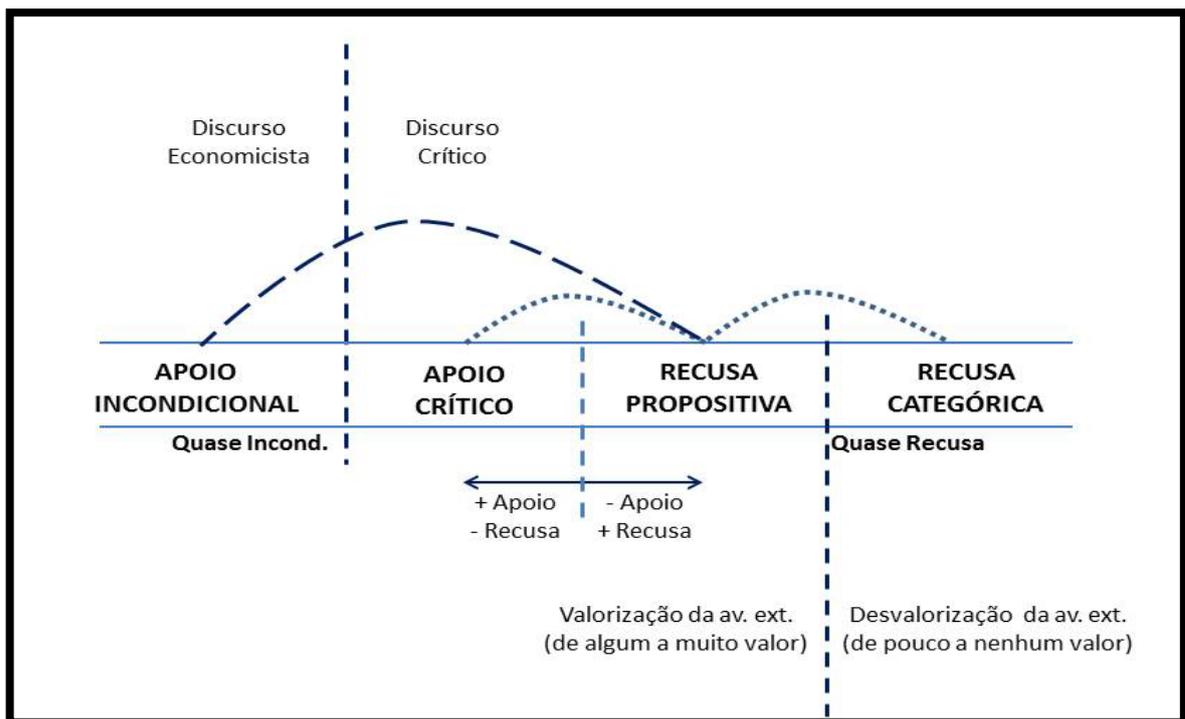
<p>Apoio incondicional</p>	<p>Defesa das avaliações em larga escala e do uso de resultados para estimular a competição entre escolas</p> <p>A mudança da qualidade é gerada essencialmente do centro do sistema para as redes e escolas</p> <p>Valoriza conteúdos/competências básicas (leitura, resolução de problemas, ciências) para a formação do trabalhador qualificado</p> <p>Utilização dos resultados para avaliar (e responsabilizar) a escola, educadores e gestores locais</p>
<p>Apoio crítico</p>	<p>Reconhece potencialidades e limites nas avaliações em larga escala, contestando desusos para estimular a competição entre escolas</p> <p>Valoriza os conhecimentos básicos aferidos pelos testes padronizados, mas contesta a redução do currículo ao que é avaliado pelos testes</p> <p>A mudança da qualidade é gerada também a partir do centro do sistema desde que haja apropriação pelas escolas</p> <p>Defendem o uso de resultados também para avaliar as políticas e as instâncias governamentais</p>
<p>Recusa propositiva</p>	<p>Municipalização da avaliação em larga escala como dispositivo da avaliação institucional das escolas / uso apenas diagnóstico das avaliações externas em nível federal</p> <p>Crítica do reducionismo dos conhecimentos valorizados pelas provas padronizadas e defesa de uma formação ampla e crítica da juventude</p> <p>A mudança é gerada essencialmente por um pacto de qualidade entre a escola e o poder local (municípios)</p>

	Responsabilização bilateral estado-escola
Recusa categórica	Recusa ou desvalorização das avaliações em larga escala e defesa da autoavaliação como estratégia de resistência Defesa da qualidade social e da formação para transformação social A mudança é gerada essencialmente a partir do interior da escola Primazia da autonomia da escola e da ação do Estado no oferecimento de condições para a qualidade

Fonte: Elaboração do autor.

Em seguida, com o objetivo de oferecer uma síntese gráfica capaz de apreender os diálogos e tensões da controvérsia em questão, apresentamos o “Diagrama do *continuum* argumentativo do debate sobre avaliação externa” (Figura 3). No diagrama é possível perceber as linhas de divisão ideológica e pragmática que definem potenciais campos constituídos por uma ou mais zonas argumentativas.

Figura 3 – *Continuum* argumentativo do debate sobre avaliações externas



Fonte: Elaboração do autor.

A Figura 3 possibilita uma visão esquemática das zonas que constituem o *continuum* argumentativo (“apoio incondicional”, “apoio crítico”, “recusa propositiva”, “recusa categórica”) da controvérsia das avaliações padronizadas, incluindo diferenciações dentro de uma mesma zona e/ou posições de fronteira (“quase incondicional” e “quase recusa”).

Partindo de um ponto imaginário ao centro do *continuum*, os posicionamentos seguem em direção aos extremos. O deslocamento à esquerda vai numa gradação crescente de mais

apoio e menos recusa, enquanto o deslocamento à direita vai numa gradação crescente de menos apoio e mais recusa. As gradações pela combinação inversa de graus de apoio e de recusa visam dar conta da complexidade dos posicionamentos/argumentações em questão, especialmente das zonas argumentativas mais ao centro, uma vez que seus pontos de vista e argumentos operam em termos de prós e contras das avaliações em larga escala.

As linhas curvas que partem da *zona argumentativa* tomada por referência (no caso, “recusa propositiva”, mas poderia ter sido qualquer outra zona do *continuum*) buscam representar o maior ou menor diálogo/tensão entre as diferentes posições. A tendência é haver mais diálogo e menos tensão entre *zonas argumentativas* vizinhas (linhas curvas com pontilhados redondos e menos espessos). Por sua vez, existe a tendência de haver mais tensão e menos diálogo entre *zonas argumentativas* mais distantes (linha curva com pontilhados quadrados e mais espessos). A ideia de considerar ao mesmo tempo a combinação de graus de diálogo e graus de tensão com sinais opostos busca representar a complexidade da relação discursiva, por meio da unidade complexa do binômio diálogo-tensão.

Cruzando verticalmente o *continuum* temos duas linhas de divisão mais nítida. Do lado esquerdo, temos a linha de divisão ideológica, que recorta dois campos: um do discurso economicista e um do discurso crítico. Esses discursos-fonte ou geradores são uma espécie de matriz ideológica das zonas argumentativas. Eles formam dois campos, cada um com seu mínimo ideológico comum, que funcionam como “leituras de mundo” em disputa. Sob esse ângulo, as zonas argumentativas são desdobramentos pragmáticos (no sentido político-pedagógico da palavra) de seus respectivos discursos ideológicos.

Já do lado direito do *continuum*, temos a linha de divisão pragmática, recortando dois campos: o campo da valorização das avaliações externas (posições que variam de algum a muito valor, quanto mais à esquerda do *continuum*) e o campo da desvalorização das avaliações externas (com posições que variam de pouco a nenhum valor, quanto mais à direita do *continuum*).

Há uma linha menos nítida, que corta verticalmente o ponto de divisão imaginário do *continuum*, uma espécie de marco zero do constructo teórico proposto. Esta linha qualitativa (linha de referência para a categorização das zonas argumentativas do *continuum*) opõe um campo do apoio a um campo da recusa, que também pode ter suas funcionalidades, ainda que menos marcante que as demais (aspecto salientado graficamente pelo uso de uma linha mais “discreta”). Esta segmentação vertical em linhas de divisão (ideológica, pragmática e qualitativa) marcam graficamente diferentes níveis de tensão na esfera pública acadêmica em relação ao debate sobre avaliações em larga escala.

Por fim, vale ressaltar que esta síntese representativa não diz respeito a uma classificação de autores empíricos, mas de movimentos argumentativos, ainda que os autores sejam o ponto de partida e referência inevitável, uma vez que as manifestações discursivas analisadas são sempre assumidas por sujeitos. Contudo, um mesmo autor poderá fazer movimentos argumentativos distintos, principalmente em zonas avizinhas, sem comprometer a coerência do seu discurso. Ele poderá estar mais em uma zona, ou mais em outra, a depender dos textos e dos parceiros.

CAPÍTULO 5

Uma síntese possível da controvérsia avaliativa no Brasil

No Brasil, antes mesmo da universalização das condições para uma educação básica e pública de qualidade, o Estado investiu na aferição dos resultados escolares, principalmente proficiências básicas, rogando-se o direito de aferir a qualidade de uma escola massificada em condições consideradas precárias por parte significativa da comunidade acadêmica e educacional.

O desenvolvimento histórico do sistema avaliativo foi acompanhado pelo desenvolvimento de sua contestação. Os pioneiros da avaliação de sistemas no Brasil tinham preocupações mais diagnósticas e de planejamento global das políticas educacionais. Essa visão foi perdendo força historicamente para uma concepção de avaliação oficial com foco na regulação direta de escolas e redes locais.

Dessa forma, a expansão do aparelho avaliativo, a proliferação de testes padronizados e a intensificação das políticas de responsabilização – exposição pública, ranqueamentos, bônus salariais, premiações, etc. – foram acompanhadas pelo acirramento dessas tensões históricas e, conseqüentemente, das polêmicas no campo acadêmico-educacional.

No entanto, o exame do contexto histórico do modelo de avaliação de sistema em vigor no país evidencia que, a despeito da oposição e das críticas de parte significativa da comunidade acadêmica, houve hegemonia crescente das posições favoráveis às avaliações externas e em larga escala como dispositivo central do aparelho oficial de avaliação da escola básica no Brasil. Ou seja, na montagem do sistema de avaliação brasileiro, a vertente mais economicista (e mais sintonizada com as recomendações de organismos internacionais) foi prevalecendo ao longo do tempo.

Do ponto de vista da luta política, dois campos se destacaram: os que defenderam a dominância acentuada dos indicadores de rendimento (como está agora) e os que defenderam que indicadores de avaliação institucional fossem incluídos no sistema nacional de avaliação, de forma complementar aos indicadores produzidos por avaliações externas.

A polêmica sobre avaliações externas e em larga escala concentra-se em temáticas vinculadas ao uso dos resultados, principalmente usos que se apoiaram em regulação, classificação e responsabilização de redes, escolas e/ou professores. Dessa forma, converteram-se em objetos de debate usos como: a divulgação pública dos resultados das testagens; a fixação vertical de metas educacionais ancoradas em indicadores; a alocação de recursos públicos para

redes com melhor resultado; o ranqueamentos de redes e escolas; os estímulos materiais por desempenho nos testes padronizados; entre outros usos.

Adicionalmente, discutem-se os efeitos do processo avaliativo. Por um lado, justificam-se os apoios a modalidade avaliativa em tela com base em efeitos considerados positivos, tais como: a mobilização da sociedade em prol da qualidade do ensino; os avanços no conhecimento do universo educacional – dos resultados da aprendizagem e dos fatores contextuais associados; a produção de diagnósticos que subsidiaram o trabalho dos formuladores da política educacional, entre outros. Por outro lado, as críticas ancoram-se nos efeitos considerados negativos, entre os quais: a sobrecarga de testagens sobre as escolas; o estreitamento do currículo; a exclusão de alunos com baixa proficiência como estratégia para aumentar a pontuação da escola; por exemplo.

De um ângulo estritamente político, o debate da avaliação está associado a diferentes visões em relação à regulação estatal da escola e o papel da avaliação nesse processo. Há uma visão que sustenta a avaliação externa como parte de um conjunto mais amplo de políticas de regulação vertical do Estado em relação à escola. Diferentemente, há outra visão que acredita haver complementariedade dos processos de avaliação externa e interna da escola, a responsabilização bilateral Estado-escola pelos resultados educacionais. E há também um ponto de vista que propõe a autorregulação da escola e a primazia da autoavaliação, com papel do Estado restrito ao provimento dos recursos educacionais.

Do ponto de vista ideológico, a sustentação das políticas de avaliação em larga escala extrai seus argumentos de diferentes retóricas educacionais vinculados ao discurso economicista, que valorizam a educação como capital humano, a eficiência da gestão educacional e escolar, a política educacional baseada em evidências e o direito ao aprendizado de competências básicas em leitura, resolução de problemas e ciências. Por sua vez, a problematização da política avaliativa vigente tem como fonte argumentativa de discursos sociais críticos, que valorizam o direito à educação em sentido amplo, a educação emancipadora, a pedagogia progressista, a justiça social e a equidade, a autonomia pedagógica e a gestão participativa da escola.

Trata-se de um embate ideológico mais amplo da arena educacional, que ganha contornos específicos na arena da avaliação da escola básica, operando como tensão geradora do espectro de posicionamentos político-pedagógicos do interdiscurso de sua controvérsia, no caso, as zonas de um *continuum* argumentativo: um gradiente de combinações inversas de graus de (+ ou -) apoio e de (+ ou -) recusa, prototipicamente delimitadas como: “apoio incondicional

(ou quase incondicional)”; “apoio crítico”; “recusa propositiva”; “recusa categórica (ou quase recusa)”.

Por fim, acredita-se que tal “*continuum*” constitui uma síntese (possível) do debate complexo e multifacetado das avaliações em larga escala, com potencial para servir de referência para outras incursões pelo universo polifônico-textual da controvérsia avaliativa no Brasil.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

ALAVARSE, O. M. Desafios da avaliação educacional: ensino e aprendizagem como objetos de avaliação para a igualdade de resultados. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 135-153, jun. 2013.

ALAVARSE, O. M.; BRAVO, M. H.; MACHADO, C. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan./abr. 2013.

AMARO, I. Avaliação externa da escola: repercussões, tensões e possibilidades. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 32-55, jan./abr. 2013.

BAKHTIN, M. **Problemas da poética de Dostoievski**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

BARROS, M. C. M. M.; TAVARES, P. A.; MASSEI, W. O desenvolvimento da educação no Estado de São Paulo: sistema de avaliação do rendimento escolar, plano de desenvolvimento da educação e bonificação variável por desempenho. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 42-56, jan./jun. 2009.

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**, v. 24, n. 3, p. 557-575, set./dez. 2008.

BAUER, A.; ALAVARSE, M. O.; OLIVEIRA, R. P. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. esp., p. 1367-1382, dez. 2015.

BENEVIDES, M. V. Educação em direitos humanos: de que se trata? **Cemoroc EDF-FEUSP**, 2000. Disponível em: <http://www.hottopos.com/convenit6/victoria.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BERGER, G.; ARDOINO, J. L'évaluation comme interprétation. **Pour**, n. 107, p. 120-127, jun./ago. 1986.

BONAMINO, A. A evolução do SAEB: desafios para o futuro. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 29, n. 96, p. 113-126, maio/ago. 2016.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. M. Z. L. 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.

BOTO, C. A educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 777-798, out. 2005.

CASTRO, M. H. G. **Educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade**. Brasília, DF: INEP, 1999.

CASTRO, M. H. G. Sistemas nacionais de avaliação e de informações educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.14, n. 1, jan./mar. 2000.

CASTRO, M. H. G. O desafio da qualidade. *In*: ITUASSU, A.; ALMEIDA, R. (org.). **O Brasil tem jeito? educação, saúde, justiça e segurança**. v. 2. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007. p. 35-72.

CASTRO, M. H. G. A Consolidação da política de avaliação da educação básica no Brasil. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 271-296, set./dez. 2009.

CORREIA, J. A.; FIDALGO, F.; FIDALGO, N. A avaliação como trabalho e o trabalho da avaliação. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, n. 33, p. 37-50, 2011.

ELACQUA, G.; OLIVEIRA, J. B. A.; MARTINEZ, M., CHRISTOPHE, M. **Educação baseada em evidências: como saber o que funciona em educação**. Brasília, DF: Instituto Alfa e Beto, 2015.

EVANGELISTA, O.; LEHER, R. Todos Pela Educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. **Trabalho Necessário**, Niterói, v. 10, n. 15, 2012. Disponível em: <http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN1519%20Artigo%20Roberto%20Leher%20e%20Olinda%20Evangelista.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007a.

FERNANDES, R. O mentor da equação; entrevista a Marta Avancini. **Revista Educação**, São Paulo, n. 123, 2007b.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da educação básica: avaliação, indicadores e metas. *In*: VELOSO, Fernando *et al.* (org.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elseiver, 2009. p. 213-238.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2005a.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005b.

FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

FREITAS, L. C. Por que bônus não funciona? **Avaliação Educacional**, 06 jul. 2016b. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com>. Acesso em: 03 abr. 2017.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. Número especial.

FREITAS, L. C. Qualidade negociada: avaliação e contrarregulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.

FREITAS, L. C.; SORDI, M. R. L.; MALAVASI, M. M. S.; FREITAS, H. C. L. **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. Petrópolis: Vozes, 2014. (Fronteiras educacionais).

GATTI, B. Avaliação: contexto, história e perspectivas. **Olh@res**, Guarulhos, v. 2, n. 1, p. 08-26, maio 2014.

GATTI, B.; Possibilidades e fundamentos de avaliações em larga escala: primórdios e perspectivas contemporâneas. *In*: BAUER, Adriana; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. v. 1. Florianópolis: Insular, 2013. p. 47-69.

GROPPA, J. A.; SAYÃO, R. Da construção de uma escola democrática: a experiência da EMEF Amorim Lima. **EccoS Revista Científica**, São Paulo, v. 6, n. 2, p.15-37, 2004.

HANUSHEK, E. A. Entrevista com Eric Alan Hanushek. O futuro do Brasil depende de bons professores e de alunos competitivos. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, DF, v. 10, n. 77, 2013.

HADDAD, F. **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF: Ministério da Educação: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

HORTA NETO, J. L. IDEB: limites e usos do indicador. *In*: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. v. 1. Florianópolis: Insular, 2013. p. 149-161.

KRUPPA, S. M. P.; ARELARO, L. R. G.; RIBEIRO, R. M. O trabalho de extensão do Núcleo de Avaliação Institucional – FEUSP: fundamentos teóricos e resultados. **Revista de Cultura e Extensão USP**, v. 17, p. 97-110, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9060.v17i0p97-110>. Acesso em: 20 jun. 2018.

LIBÂNEO, J. C. **Democratização da escola pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos**. São Paulo: Loyola, 2003.

LUCKESI, C. C. **Filosofia da educação**. São Paulo: Cortez, 1994.

MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M. Qualidade das escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 413-436, abr./jun. 2014.

MAINGUENEAU, D. **Análise de textos de comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

MELO, M. P. C. Sistemas de avaliação e reforma educacional: possibilidades e desafios. *In*: BAUER, A.; GATTI, B. A. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. v. 2. Florianópolis: Insular, 2013. p. 27-41.

MENDES, G. S. C. V.; CAMELO, J.; ARELARO, L. R. G.; TERRASÊCA, M.; SORDI, M. R. L.; KRUPPA, S. M. P. Autoavaliação como estratégia de resistência à avaliação externa ranqueadora, **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. esp. p. 1283-1298, dez. 2015.

MINHOTO, M. A. P. Notas sobre a avaliação da qualidade de sistemas educacionais. *In*: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (org.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: origem e pressupostos. v. 1. Florianópolis: Insular, 2013. p. 137-148.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. M. Z. L.; ALAVARSE, O. M. Políticas educacionais municipais e qualidade do ensino: o IDEB como mecanismo de monitoramento da educação fundamental. *In*: FREITAS, D. N. T.; REAL, G. C. M. (org.). **Políticas e monitoramento da qualidade do ensino fundamental**: cenários municipais. Dourados: UFGD, 2011. p. 13-23.

PESTANA, M. I. G. S. A experiência em avaliação de sistemas educacionais: em que avançamos? *In*: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, Marialva R. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: origem e pressupostos. v. 1. Florianópolis: Insular, 2013. p. 117-133.

RAMOS, C. A. **Introdução à economia da educação**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RIBEIRO, R. M. **O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil**: tensões contextuais e argumentativas. 2018. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

RIBEIRO, R. M. **Discursos sobre avaliações de larga escala em revistas pedagógicas**: análise da polifonia midiática. 2023. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

RIBEIRO, R. M.; SOUSA, S. Z. A controvérsia sobre avaliações em larga escala no Brasil: *continuum* argumentativo. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 49, p. e250287, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/210518>. Acesso em: 25 abr. 2023.

SÁ, V. O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em educação. **Revista Brasileira de Estudos pedagógicos**, Brasília, DF, v. 89, n. 223, p. 425-444, set./dez. 2008.

SAUL, A. M. Na contramão da lógica do controle em contextos de avaliação: por uma educação democrática e emancipatória. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. esp. p. 1299-1311, dez. 2015.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SCHULTZ, T. W. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.

SCHULTZ, T. W. **O Capital humano: investimentos em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHULTZ, T. W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

SINGER, H. **República de crianças: sobre experiências escolares de resistência**. Campinas: Mercado de Letras, 2010.

SOARES, J. F. A escola e o direito de aprender dos alunos. **Revista Presença Pedagógica**, n. 84, dez. 2008.

SORDI, M. R. L. Possibilidades e limites da avaliação em larga escala na construção da qualidade da escola pública. **Série-Estudos**, n. 33, p. 39-53, jan./jul. 2012a.

SORDI, M. R. L. A avaliação da qualidade da escola pública: a titularidade dos atores no processo e as consequências do descarte de seus saberes. *In*: FREITAS, L. C. *et al.* (org.). **Avaliação e políticas públicas educacionais: ensaios contrarregulatórios em debate**. Campinas: Leitura Crítica, 2012b. p. 157-170.

SORDI, M. R. L. Avaliação institucional participativa em escolas de ensino fundamental: limites e possibilidades de uma proposta. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., 2011, São Paulo; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPAE, 2011. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/index.htm>. Acesso em: 18 mar. 2018.

SORDI, M. R. L. Razões práticas e razões políticas para defender processos de avaliação institucional nas escolas de ensino fundamental. *In*: SORDI, M. R. L.; SOUZA, E. S. (org.). **A avaliação como instância mediadora da qualidade da escola pública: a Rede Municipal de Campinas com espaço de organização de aprendizagem**. Campinas: Millenium, 2009. p. 3-12.

SORDI, M. R. L.; LUDKE, M. Da avaliação da aprendizagem à avaliação institucional: aprendizagens necessárias. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 313-336, jul. 2009.

SORDI, M. R. L.; MALAVASI, M. M. S. As duas faces da avaliação: da realidade à utopia. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 17, p. 105-115, nov. 2004.

SOUSA, A.; TERRASÊCA, M. A avaliação no interior da escola: espaço de inovação construída ou decretada? **Educação Integral**, 2014. Disponível em:

<http://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2014/07/A-avaliacao-no-interior-da-escola.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação e carreira do magistério: premiar o mérito? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 2, n. 2-3, p. 81-93, jan./dez. 2008.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. *In*: OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 264-283.

SOUSA, S. M. Z. L.; 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, p. 181-199, jul./dez. 2010.

SOUSA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.793-822, set./dez. 2010.

SOUSA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

SOUSA, S. M. Z. L.; PIMENTA, C. O.; MACHADO, C. Avaliação e gestão municipal da educação. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 14-36, set./dez. 2012.

SOUZA, E. S.; ANDRADE, M. R. S. A avaliação institucional na rede municipal de educação de Campinas: recuperação das marcas históricas. *In*: SORDI, M. R. L.; SOUZA, E. S. (org.). **A Avaliação como instância mediadora da qualidade da escola pública: a Rede Municipal de Campinas com espaço de organização de aprendizagem**. Campinas: Millenium, 2009. p. 53-58.

TERRASÊCA, M. (org.). **Autoavaliação de escolas: motivos e sentidos**. Porto: LivPsic, 2012a.

TERRASÊCA, M. Avaliação externa – porquê e para quê? Reflectindo sobre a avaliação externa de escolas em Portugal. *In*: FREITAS, Luiz C. *et al.* (org.). **Avaliação e políticas públicas educacionais: ensaios contrarregulatórios em debate**. Campinas: Leitura Crítica, 2012b. p. 133-156.

TOSTO, R. Escolas democráticas utopia ou realidade. **Revista Pandora Brasil**, n. 4, 2011.

SOBRE O AUTOR



Renato Melo Ribeiro (ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-6532-3607>) é **professor temporário do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação - EDA, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP)**, da disciplina intitulada “Política e Organização da Educação Básica no Brasil” para discentes de Licenciaturas, desde julho de 2024. Atua como **educador do Programa de Formação de Professores da FEUSP**, desde fevereiro 2014. É membro titular da Comissão de Estágios, Estudos Independentes e Trabalho Complementar de Curso da Faculdade de Educação da USP, desde 2019. É **doutor em educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da FEUSP (2023)** e **mestre em educação (2018/ FEUSP)**, na área de Estado, Sociedade e Educação. **Graduado em letras (Português/Linguística-2005)** pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP e **licenciado em letras/português pela FEUSP (2005)**. Atuou como **professor de língua portuguesa** nas redes municipais de São Paulo (2008-2014) e Guarulhos/SP (2007-2014). Foi **consultor pedagógico da Editora Moderna – Grupo Santillana (2006-2007)**. Seus interesses de pesquisa e de atuação concentram-se nos temas: “avaliação, gestão e política educacional, “análise do discurso educacional e “formação de professores” (mais informações no Currículo do autor na Plataforma Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9034016164642864> ou pelo e-mail renatoribeiro@usp.br).

A polêmica sobre a avaliação da educação básica no Brasil: uma análise polifônica

Renato Melo Ribeiro

Faculdade de Educação da USP (FEUSP), Brasil.

DOI: 10.11606/9786587047713



2024

Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença *Creative Common* indicada.



Universidade de São Paulo

Reitor: Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Junior

Vice-Reitora: Profa. Dra. Maria Arminda do Nascimento Arruda

Faculdade de Educação

Diretora: Profa. Dra. Carlota Josefina Malta Cardozo dos Reis Boto

Vice-Diretor: Prof. Dr. Valdir Heitor Barzotto

Direitos desta edição reservados à FEUSP

Avenida da Universidade, 308

Cidade Universitária – Butantã

05508-040 – São Paulo – Brasil

(11) 3091-2360

E-mail: spdfe@usp.br

<http://www4.fe.usp.br/>

Coordenação editorial

Renato Melo Ribeiro

Capa e diagramação

Ruan Ribeiro Melo, Rachel Melo Ribeiro

Catálogo na Publicação

Biblioteca Celso de Rui Beisiegel

Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

R484p Ribeiro, Renato Melo. A polêmica sobre a avaliação da educação básica no Brasil: uma análise polifônica. / Renato Melo Ribeiro. São Paulo: FEUSP, 2024.
70 p.

ISBN: 978-65-87047-71-3 (E-book)

DOI: 10.11606/9786587047713

1. Avaliação da educação. 2. Educação. I. Ribeiro, Renato Melo. II. Título.

CDD 22^a ed. 37.06(81)

Ficha elaborada por: **José Aginaldo da Silva** – CRB8^a: 7532

As opiniões nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

APRESENTAÇÃO

Este trabalho origina-se de um recorte dos resultados da pesquisa “**O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil: tensões contextuais e argumentativas**” (Ribeiro, 2018), desenvolvido no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, realizado entre agosto de 2015 e julho de 2018.

Mais especificamente, o presente livro reestrutura, edita e complementa o Capítulo 3 (“A controvérsia da avaliação no Brasil: *continuum* argumentativo”) da referida dissertação, com o propósito de alcançar uma versão que favoreça a leitura e a circulação entre potenciais leitores do meio acadêmico e educacional¹.

A investigação que originou esta publicação se inscreve no campo científico da *avaliação educacional* e, mais especificamente, nos estudos interdisciplinares que gravitam a modalidade externa e em larga escala de avaliação. No entanto, por razões teórico-metodológicas, a pesquisa mantém intersecção com os *estudos do discurso*, na perspectiva da construção de uma “abordagem discursiva” da avaliação em larga escala, com vistas a compreender (descrever, explicar) sua controvérsia pública.

Marcadas pela controvérsia desde o início de sua proposição, as avaliações externas e em larga escala vêm mobilizando um grande número de sujeitos com diferentes filiações institucionais - Estado, fundações privadas, organizações não governamentais, organismos internacionais, sindicatos, escolas, universidades etc. que se pronunciam sobre o tema, manifestando um amplo espectro de opiniões, argumentos e orientações ideológicas.

No entanto, a produção desta obra concentrou seus esforços na sistematização (e interpretação) das tensões ideológico-discursivas da arena pública que discute a avaliação da escola básica no Brasil, com foco no exame da controvérsia na esfera científico-educacional².

Nesse sentido, este trabalho recorta como unidade de análise a arena acadêmica da controvérsia sobre avaliações externas e em larga escala no país, reunidas em 05 capítulos, para propor uma síntese representativa do interdiscurso dessa controvérsia, depreendida de um

¹ Uma versão condensada e inicial da produção original que deu origem ao Capítulo 3 da dissertação acima referida foi publicada na revista Educação e Pesquisa (Feusp), sob a forma de artigo científico (Cf. Ribeiro; Sousa, 2023).

² A análise mais ampla das vozes sociais da controvérsia avaliativa, para além do debate estritamente acadêmico, foi objeto da pesquisa “Discursos sobre avaliações de larga escala em revistas pedagógicas: análise da polifonia midiática” (Ribeiro, 2023), desenvolvida no Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, entre fevereiro de 2019 e fevereiro de 2023.

“fórum polifônico em miniatura”, formado a partir de produções enunciativas de vozes consonantes e dissonantes, complementares e antagônicas, que tiveram proeminência na polêmica em questão.

Tal recorte mostrou-se produtivo ao desenvolver dispositivos de análise potencialmente úteis para o exame de reverberações da controvérsia em tela em outras esferas sociais de discussão. Em outras palavras, trata-se de um acúmulo teórico inicial com potencial de servir a futuras pesquisas sobre as tensões discursivas da arena social mais ampla que disputa os rumos da política pública de avaliação das redes de ensino e escolas no país.

Por fim, convido pesquisadoras, pesquisadores e demais profissionais interessados nos temas abordados na presente proposta, à leitura dos capítulos que se organizam neste livro.

Desejo a todos uma excelente leitura, na ânsia da presente obra poder fortalecer a literatura no tocante à geração do conhecimento em Ciências Humanas, na esfera educacional, mostrando a relevância desse tema, além de incentivar a disseminação do conhecimento entre os profissionais da Educação e áreas afins.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1:

Tensões ideológico-discursivas e a avaliação da escola básica no Brasil.....6

CAPÍTULO 2:

Discurso economicista de justificação das avaliações em larga escala12

CAPÍTULO 3:

Discurso crítico de problematização da avaliação externa26

CAPÍTULO 4:

Tensão ideológica e *continuum* argumentativo56

CAPÍTULO 5:

Uma síntese possível da controvérsia avaliativa no Brasil61

Referências64

Sobre o autor70

CAPÍTULO 1

Tensões ideológico-discursivas e a avaliação da escola básica no Brasil

Historiadores da educação têm lançado seu olhar para controvérsias, polêmicas, debates e disputas do campo educacional como um terreno fértil de investigação histórica. Esse mesmo olhar abrangente para as polêmicas/disputas parece ser produtivo também em relação a questões educacionais mais contemporâneas, ou seja, para estudos sincrônicos dos temas em pauta, particularmente quando transbordam a área especializada, alcançando a agenda pública dos debates sociais.

A disputa pela narrativa científica educacional quando o resultado ainda está em aberto, quando não há consensualidade ou quando a hegemonia de uma das posições permanece como um território amplamente contestado, constitui o “pano de fundo” das curiosidades intelectuais que deram origem a esta publicação, que também pode ser definida como um desdobramento do interesse mais amplo do autor pelo estudo das polêmicas mais acaloradas da problemática educacional contemporânea.

No campo educacional, o discurso científico, por mais objetivo, técnico ou imparcial que se pretenda, traz de modo mais ou menos explícito um pronunciamento em relação às disputas político-ideológicas mais amplas da educação nacional, ainda que sob a forma de disputas epistêmicas e metodológicas próprias da esfera acadêmica, por vezes com militâncias intelectuais inconfessadas. Por conseguinte, a opinião, a sustentação, a refutação dos pares, a expressividade mais ou menos acaloradas mostram-se não raramente em todos os pontos do debate educacional, e são tão mais evidentes quanto mais controversos forem os temas em discussão. O embate e a argumentação - e não apenas científica - parecem ser elementos fundamentais da relação entre os sujeitos desta arena cultural.

No âmbito das controvérsias educacionais em vigor, destaca-se o debate sobre as avaliações externas e em larga escala³, até pelo papel estratégico que, nos últimos 30 anos, os sistemas de avaliação ocuparam no interior das reformas, políticas e programas educacionais no país, destacando-se como instrumento privilegiado de gestão/planejamento do setor, em diversos níveis da federação. Essas avaliações causam polêmica acalorada nas diversas esferas de debate: na comunidade acadêmica, nos meios políticos institucionais, nos meios de

³ Avaliações externas do desempenho dos estudantes da educação básica em áreas do conhecimento escolar por meio de provas standardizadas, tal como ocorre, por exemplo, no Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA), na Avaliação Nacional da Educação Básica, na Avaliação Nacional do Rendimento Escolar/Prova Brasil, na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), e também em exames externos padronizados realizados pelos sistemas estaduais e por alguns municípios.

comunicação de massa, bem como também nas escolas. Tal debate específico concentra uma amostra significativa dos ingredientes ideológicos e discursivos disputa social mais ampla sobre os rumos da educação brasileira.

Mesmo admitindo que uma avaliação de sistema não se restringe a procedimentos de avaliação externa e de que uma avaliação externa não se resume a procedimentos de medição em larga escala por meio de testes padronizados, neste trabalho, seguindo certo uso comum na comunidade educacional brasileira, utilizaremos como sinônimos os termos ‘avaliação em larga escala’, ‘avaliação externa’ e ‘avaliação de sistemas’, e, por vezes e em menor medida, a variante ‘avaliação padronizada’, como forma de dar unidade à terminologia e facilitar o processo de comunicação.

A “avaliação externa e em larga escala de escolas básicas” pode ser definida como uma modalidade formal de avaliação educacional promovida por sujeitos externos à escola (governos, órgãos de gestão da educação, instituições especializadas), que realiza medições e coleta de dados sobre o desempenho escolar (e seu contexto), por meio de testes e questionários padronizados aplicados em grande escala, que permitem avaliar os resultados de escolas e sistemas, com vistas a: 1) monitorar a qualidade da educação e a garantia do direito ao aprendizado; 2) reorientar políticas educacionais; 3) reorientar o trabalho pedagógico da escola; 4) promover controle social e responsabilização no serviço educativo; entre outras finalidades.

Trata-se de um processo de avaliação complexo, que envolve a consecução exitosa de inúmeras etapas para garantir a fidedignidade e validade de seus resultados, entre as quais: a delimitação dos objetos educacionais que serão avaliados; a definição e o planejamento do processo avaliativo; a elaboração e aplicação dos instrumentos, apuração e organização dos dados brutos coletados; o tratamento e interpretação dos resultados; expressão dos resultados por meio de indicadores; a disseminação dos resultados; a análise dos resultados pelos usuários (gestores; escola) e avaliação “*stricto sensu*” (ou apreciação valorativa) desses resultados.

Todas essas etapas estão orientadas para um único objetivo: a usabilidade dos dados da avaliação. O uso dos resultados das avaliações externas e em larga escala da educação básica é amplo, estendendo-se da produção de conhecimentos educacionais à formulação de políticas públicas. No entanto, o centro dessa usabilidade está pragmaticamente orientado para a realização de intervenções (políticas públicas e ações pedagógicas) que modifiquem a situação dos objetos educacionais avaliados.

Diferentes países que deram centralidade aos programas de avaliação externa e em larga escala em suas políticas destinadas à educação básica. Na Inglaterra, por exemplo, em meados dos anos 1980, o governo de Margaret Thatcher instituiu um currículo nacional para a educação

obrigatória (dos 5 aos 16 anos) e um novo sistema de avaliação por meio de testes nacionais. Impulsionadas pela Nova Direita (aliança entre conservadores e neoliberais), em 1988, o Ato de Reforma Educacional liderado pelo então Secretário da Educação, Kenneth Bakerfereceu uma base consideravelmente ampla para um conjunto de reformas abrangentes e duradouras na Inglaterra, entre as quais a centralização do currículo e da avaliação nas escolas por intermédio de um Currículo Nacional, baseado principalmente em disciplinas acadêmicas tradicionais, avaliadas por meio de testes nacionais (Afonso, 2009).

Nos Estados Unidos, desde janeiro de 2002, a gestão do presidente George W. Bush colocou os testes padronizados em larga escala e as políticas de responsabilização das escolas e dos professores no centro das preocupações da política educacional do país, por meio da lei federal “Nenhuma Criança Fica para Trás” – NCLB (*No Child Left Behind*, em inglês). Para a historiadora da educação Diane Ravitch, o NCLB “mudou a natureza das escolas públicas pelo país, tornando os escores de testes padronizados a principal forma de medir a qualidade escolar” (Ravitch, 2011, p. 31).

No Brasil, a controvérsia pública da avaliação externa da educação básica foi se acentuando paralelamente à formação e desenvolvendo do aparelho avaliativo, especialmente a partir dos anos 1990. Contudo, foi ao longo dos Governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), quando a avaliação em larga escala se consolidou como política educacional central do governo, que as discussões ficaram mais acaloradas.

Entre 2000 e 2014, alguns eventos históricos intensificaram as disputas político-discursivas na arena avaliativa, tais como: a participação do Brasil no Pisa (a partir de 2000); a criação da Prova Brasil como avaliação censitária federal (em 2005); a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (2007); o crescimento acelerado do número de estados e municípios com programas próprios de avaliação (principalmente a partir de 2007); a avaliação do ciclo de alfabetização do Ensino Fundamental com a criação da Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA (em 2013); a inclusão do Pisa e do IDEB nas metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (em 2014); só para citar alguns exemplos.

A produção e a circulação desse debate público sobre avaliação da educação básica envolvem diferentes esferas de discussão (Figura 1), entre as quais têm proeminência:

- 1) a esfera acadêmica, que envolve os experts da avaliação e os pesquisadores das universidades (nível mais abstrato e teórico);
- 2) a esfera política, que envolve os atores políticos, de dentro e de fora do Estado (nível mais programático e estratégico);

3) a esfera jornalística, que envolve as instituições midiáticas (nível de mediação entre as esferas);

4) a esfera escolar, que envolve gestores e profissionais da educação (nível mais pragmático da discussão – das urgências e incertezas do cotidiano educacional).

Figura 1 – Espiral das esferas de debate sobre as avaliações em larga escala da educação básica



Fonte: Elaboração do autor.

Em razão da ligação entre essas esferas de discussão, os discursos (temas, referentes, argumentos, opiniões, ideologias) deslocam-se de um nível a outro, de forma ascendente ou descendente, mas sofrendo as adaptações (linguagem, intencionalidade, gênero textual etc.) exigidas pelas especificidades de cada esfera.

A existência desse debate em diferentes esferas do debate público nacional, da academia às escolas, passando pelos meios políticos e jornalísticos, deve-se à grande ressonância junto aos diferentes públicos da ampla divulgação dos resultados das avaliações internacionais e nacionais, colocando o tema definitivamente na agenda, como parte do debate sobre os desafios da educação.

A apreciação de discursos científicos do campo da avaliação educacional, do ponto de vista metodológico, orientou-se, centralmente, pela noção-chave de polifonia (Bakhtin, 2005; Maingueneau, 2002), ou seja, pelo esforço em abordar as várias vozes que se pronunciaram diversamente sobre o tema em tela, de forma simultânea e equipolente.

A noção de polifonia tem origem nas teses de crítica literária de Bakhtin (2005) sobre a obra de Dostoiévski, referindo-se à recriação artística da diversidade discursivo-ideológica de um espaço/tempo sócio-histórico, no interior de uma obra literária. “São vozes diferentes

cantando diversamente o mesmo tema. Isto constitui precisamente a ‘polifonia’, que desvenda o multifacetado da existência e a complexidade dos sofrimentos humanos” (Bakhtin, 2005, p. 44).

Posteriormente, os estudiosos da linguagem retomaram o termo ‘polifonia’ para expressar a multiplicidade de vozes presente em um texto ou esfera discursiva. Nesse sentido, a abordagem polifônica faz opção pelo contraponto verbal e dialógico da problemática investigada, ou seja, pela interação contrapontística de múltiplos pontos de vista: para cada opinião, outras que lhe são opostas ou avizinhas. Enfim, uma abordagem que “coaduna os contrários” (Bakhtin, 2005, p. 13), ao “ouvir” os discursos concorrentes e coexistentes de uma dada arena de controvérsia, que mantêm relações de delimitação recíproca e de articulação contraditória uns com os outros, provocadas por orientações ideológicas distintas (Maingueneau, 2016).

Ao assumir um enfoque polifônico, este estudo tem por horizonte a *reconstituição dialógica* (gradual, progressiva) do interdiscurso dessa controvérsia e de seu contexto constitutivo, realizando uma primeira aproximação com um vasto universo textual produzido, direta ou indiretamente, por um grande número de sujeitos em (ao menos) três décadas de diálogo educacional contrapontístico.

O foco analítico deste trabalho recai sobre o plano do conteúdo dos discursos teóricos/acadêmicos: conteúdos temáticos, ideológicos e argumentativos, principalmente. Ou seja, sem privilegiar, nesse primeiro momento, os aspectos relativos ao plano da expressão desses discursos (recursos linguísticos, composicionais, figuras retóricas, formas/estratégias de argumentação etc.) não foram considerados. Em fase exploratória do material textual, o foco no conteúdo permite percorrer uma “cartografia” teórica e discursiva mais abrangente (de uma coletânea mais ampla), do que a opção por uma “topografia” textual pormenorizada (de um *corpus* mais restrito).

Desde a perspectiva teórico-metodológica desta obra, o embate ideológico entre dois discursos-fonte (ou discursos-geradores) - o Discurso Economicista e o Discurso Crítico - gerou ao longo do tempo quatro posicionamentos político-pedagógicos em relação ao debate sobre avaliações em larga escala: *apoio incondicional* (ou *quase incondicional*); *apoio crítico*; *recusa propositiva*; e *recusa categórica* (ou *quase recusa*), que formam um *continuum* argumentativo com diferentes gradações de apoio e de recusa às avaliações em larga escala. Sendo assim, essa tensão discursiva fundamental recorta dois campos distintos e internamente heterogêneos, formado por uma ou mais zonas argumentativas agrupadas por um “mínimo ideológico comum”, tal como será descrito a seguir.

Nos próximos capítulos, essa formulação será desenvolvida e, ao final, sistematizada sob a forma de um *continuum* ideológico-argumentativo das disputas político-discursivas sobre avaliação externa e em larga escala de sistemas e unidades de ensino no Brasil.

CAPÍTULO 2

Discurso economicista de justificação das avaliações em larga escala

A “leitura de mundo” dos entusiastas da avaliação externa localiza a educação como fator estratégico para a competitividade internacional no campo econômico, por meio de um enquadramento da escolarização essencialmente como capital humano⁴:

No atual contexto de globalização das relações econômicas, políticas e culturais e de acelerada mudança da base tecnológica e do processo produtivo, a educação tornou-se um vetor estratégico para o desenvolvimento sustentável e equitativo. De fato, já é amplamente aceita hoje a ideia de que a educação se transformou na maior vantagem comparativa dos países e das empresas para enfrentar a competitividade internacional. Além disso, o grau de escolaridade constitui-se um dos principais fatores que determinam o nível de empregabilidade dos indivíduos. (Castro, 1999, p. 5).

Nesta visão economicista⁵, a *performance* econômica do país passa pelo bom desempenho do sistema educacional, havendo forte associação entre educação e trabalho. A formação escolar está ligada à empregabilidade e produtividade do trabalhador, devendo atender, portanto, à demanda do mercado de trabalho por recursos humanos qualificados. Em relação a este debate, também se pronunciam economistas da educação que estão à frente de pesquisas internacionais, a exemplo do professor estadunidense da *Stanford University*, Eric Alan Hanushek (2013):

Os números que reuni nas últimas décadas mostram que avanços na sala de aula têm peso decisivo para a evolução dos indicadores econômicos. Mas o que impulsiona a economia é a qualidade da educação, não a quantidade de alunos na escola. O Brasil permanece nas últimas colocações em rankings internacionais de ensino. Com esse desempenho, as chances do país crescer em ritmo chinês e se tornar mais competitivo no cenário internacional são mínimas. Se as notas dos estudantes subissem apenas 15% nas avaliações, a cada ano o Brasil somaria meio ponto porcentual às suas taxas de crescimento. Isso significaria avançar em um ritmo 10% maior. (Hanushek, 2013, p. 16).

Além da relação com o êxito econômico, numa perspectiva liberal mais “socialmente esclarecida”, a educação aparece relacionada a um discurso de redução da desigualdade social e da melhoria da distribuição de renda (Cf. Castro, 1999), até para compensar o aumento da concentração de renda, da exclusão social e da pobreza provocados pela reorientação

⁴ O conceito de capital humano foi elaborado pelo economista norte-americano T. W. Schultz (1962, 1973).

⁵ De acordo com Ramos (2015), mesmo levando em consideração os debates do campo da Economia da Educação, não é possível escapar a certo teor “economicista” ao se resenhar a perspectiva dos economistas em relação à educação.

macroeconômica e pela reforma do Estado ditadas pelos entusiastas do neoliberalismo (anos 1980/1990).

Segundo Castro (1999b, p. 6), o perfil de cidadão que precisa ser formado pela escola não pode prescindir das seguintes competências básicas: “capacidade para resolver problemas; autonomia para buscar informações; capacidade de fazer escolhas e tomar decisões”. E, para garantir a formação de tal cidadania, o primeiro passo é construir sistemas de avaliação capazes de orientar uma reforma educativa,

[...] e, sobretudo, para induzir políticas de melhoria da qualidade do ensino. Por essa razão, tem havido uma preocupação cada vez maior em aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento do desempenho dos sistemas de ensino, com foco centrado na aprendizagem dos alunos e nos diferentes fatores associados ao rendimento escolar. (Castro, 1999, p. 27).

Sendo assim, as avaliações em larga escala são importantes instrumentos para o monitoramento (e controle) dos resultados dos sistemas educativos nacionais em relação às competências e habilidades exigidas pelo mercado de trabalho, inclusive para induzir a uma melhor eficiência do sistema, isto é, o incremento da qualidade com a redução de custos dos governos na educação (Castro, 2009).

Um pouco além de uma justificativa exclusivamente economicista, Fernandes e Gremaud (2009), argumentam:

Existem hoje evidências robustas de que a escolaridade, medida como anos de estudo completos, é uma variável chave na determinação do progresso econômico de indivíduos e nações. Além dos aspectos econômicos, a escolaridade tem sido associada, também, a uma variedade de benefícios não-econômicos: melhor saúde, redução da criminalidade, menor incidência de gravidez na adolescência, maior coesão social etc. Enquanto os benefícios da educação são bem conhecidos, a maneira pela qual a educação gera esses benefícios é ainda pouco compreendida. Nesse aspecto, a hipótese mais difundida é que, na escola, os indivíduos adquirem determinados conhecimentos e desenvolvem habilidades que possuem um alto valor social. (Fernandes; Gremaud (2009).

Entretanto, os autores retomam a tônica econômica dominante ao relacionar positivamente os desempenhos dos estudantes aferidos por avaliações externas à renda futura dos indivíduos e ao crescimento econômico. Os bons resultados nos exames externos de leitura e matemática implicam maior escolaridade futura dos estudantes e, portanto, melhores condições de empregabilidade e produtividade (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 6).

Em geral, a experiência das avaliações de sistema dos Estados Unidos referencia os economicistas de inclinação mais liberal, especialmente a partir do “*No Child Left Behind*” - lei aprovada em 2002, no governo Bush, que estabelece um sistema de avaliação e

responsabilização com o objetivo de melhorar a qualidade da educação norte-americana. Para Fernandes (2007b), “esses sistemas fazem com que as escolas e os dirigentes dos sistemas (secretários, prefeitos e governadores) se sintam responsáveis pelo desempenho. É a ideia de responsabilização, de *accountability*”.

Sem perder a fundamentação econômica da relação entre educação e desenvolvimento, alguns discursos de contextualização das avaliações em larga escala distanciam-se de uma matriz excessivamente liberal para assumir uma argumentação com viés mais desenvolvimentista (ou mais precisamente social-desenvolvimentista). É o caso de Fernando Haddad (2008), na justificativa do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado quando era ministro da educação do Brasil. Segundo ele, a visão sistêmica que pauta o PDE afasta-se de uma visão fragmentada, gerencialista e fiscalista da educação que predominou no país e que considerava “os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal” (Haddad, 2008, p. 6).

A política de avaliação externa da educação básica foi estruturante do PDE, orientando a função redistributiva e supletiva da União em relação aos sistemas educacionais dos estados e municípios, por meio de assistência técnica e financeira aos entes federados com menor desempenho no IDEB, indicador que permitiu identificar objetivamente as redes e escolas públicas prioritárias para os repasses (federais) de transferências voluntárias (Haddad, 2008, p. 13). Com o PDE, o Ministério da Educação almejou a criação de “uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da República” (Haddad, 2008, p. 15).

A argumentação a seguir é ilustrativa do descolamento das teses neoliberais desse discurso:

Estudiosos da educação, em especial economistas, têm defendido a tese de que o Brasil não precisa ampliar os investimentos em educação como proporção do Produto Interno Bruto. Alegam que o patamar atual, de 4%, aproxima-se da média dos países desenvolvidos, o mesmo valendo para a relação entre o investimento na educação básica e o investimento na educação superior, de cerca de quatro para um. Esta abordagem, contudo, perde de vista dois aspectos: nosso baixo PIB per capita e nossa elevada dívida educacional. Se quisermos acelerar o passo e superar um século de atraso no prazo de uma geração, não há como fazê-lo sem investimentos na educação da ordem de 6% a 7% do PIB. Neste esforço, que deve ser nacional, o PDE, considerada a complementação da União ao FUNDEB, acrescenta, a partir do quarto ano de seu lançamento, R\$ 19 bilhões anuais ao orçamento do Ministério da Educação, ou 0,7% do PIB, apenas como contrapartida federal. (Haddad, 2008, p. 22).

Isso levanta uma questão importante para aprofundar em futuros trabalhos: de como o discurso economicista de justificação das avaliações em larga escala possui um viés majoritariamente liberal, mas não exclusivamente. Ou seja, entre os entusiastas das avaliações externas há os que operam com outros discursos economicistas – do tipo desenvolvimentista e/ou social-desenvolvimentista, como ilustramos aqui.

Por outro lado, o discurso economicista pode se apresentar por meio de diferentes variantes, cada qual com uma epiderme retórica (razões, temas, figuras) própria por sobre um vetor ideológico comum. Para além de uma variante economicista *stricto sensu*, tal como foi descrita até o momento, três variantes retóricas participam dessa “coalizão discursiva” na esfera educacional: a “retórica da gestão produtivista”, a “retórica do direito ao aprendizado” e a “retórica da educação baseada em evidências” – que operam reforçando-se mutuamente, ao mesmo tempo em que se contrapõem às retóricas próprias do discurso crítico em educação.

A “retórica da gestão produtivista” é a resultante de um complexo de discursos sociais que enfatizam o gerencialismo, a produtividade, a meritocracia, a competitividade e o tecnicismo pedagógico (Cf. Saviani, 2007; Freitas, 2012) - que operam de modo integrado e em sinergia na arena educacional para responder a problemática da eficiência e eficácia da gestão do sistema e das unidades escolares em um contexto demandante de excelência nos resultados educacionais, nos marcos da racionalidade econômica dominante (e “regulante”).

Em nível da gestão do sistema educacional, essa “retórica” preocupa-se com a produtividade do gasto público educacional, de tal forma que problemas pedagógicos como a repetência são abordados principalmente em termos de desperdício do investimento educacional, bem como com a “racionalização de recursos para atender grandes contingentes da população escolarizável” (Pestana, 2013, p. 117). Em nível da gestão escolar, há o foco centrado nos produtos escolares, ou seja, na obtenção de bons resultados acadêmicos dos alunos e taxas de aprovação, por meio de estímulos, recompensas e sanções às performances institucionais das escolas.

Outra retórica “animada” por um discurso economicista (mas com acentuada discrição de sua matriz ideológica dominante) é “a retórica do direito ao aprendizado” (das habilidades básicas – compreensão leitora, resolução de problemas lógico-matemáticos, principalmente). Pelo visto, por força da hegemonia do discurso economicista, da retórica do direito à educação (própria do discurso crítico) formou-se um simulacro (“cópia” distorcida e reducionista) que pretende substituir uma perspectiva ampla de distribuição das oportunidades educacionais (de insumos, processos e produtos educativos; de garantia de uma ampla formação cultural e crítica aos alunos) à questão do direito à aprendizagem de competências cognitivas básicas aferidas

por testes externos - e tacitamente requeridas pelo mercado de trabalho. A exigência do direito desloca-se do plano do sistema e das políticas públicas para o plano dos estabelecimentos de ensino, os quais devem ser os principais responsáveis pelas aprendizagens cognitivas dos estudantes (Soares, 2008).

Estreitamente relacionada a variante anterior, o discurso economicista também poderá revelar-se sob a forma científicista da “retórica da educação baseada em evidências”, que do nível macro (política educacional) ao nível micro (escola, sala de aula) declara o que funciona ou não funciona com base evidências científicas, do tipo empíricas, produzidas por sofisticados instrumentos estatísticos, em geral herdados da pesquisa econométrica. Em um esforço de garantir aos estudos educacionais a presumida precisão típica das ciências exatas, a evidência estatística apresenta-se como a única com estatuto de verdade. A legitimidade caberia aos dados quantitativos, aos técnicos que operam com esses levantamentos e aos cientistas responsáveis por estas pesquisas, em detrimento da esfera pública, da discussão entre cidadãos ou do exame, juízo crítico, disputas e deliberações próprias do processo político.

Os conhecimentos hoje disponíveis sobre amplos aspectos da Educação – que vão desde a efetividade de grandes reformas educativas até aspectos micro, como a forma de intervenção de um professor na sala de aula – têm sido objeto de investigações cada vez mais rigorosas, usando métodos científicos tão sofisticados quanto os das ciências chamadas “exatas”. Explicações com status científico precisam demonstrar a relação entre causa e efeito – e para isso existem métodos adequados. O “padrão-ouro” são as pesquisas que envolvem experimentos em que os sujeitos dos grupos a serem comparados são escolhidos de forma aleatória. Mas há outros métodos que asseguram a comparabilidade dos grupos, que também podem gozar desse status. (Elacqua *et al.*, 2015, p. 11).

Essa retórica faz uso da pesquisa científica quantitativa para demonstrar a superioridade de uma dada visão de educação, coincidentemente aquela mais condizente com a perspectiva do *mainstream* da Economia da Educação, contrariando o “senso comum” defendido por movimentos sociais de educação, sindicatos e certo associativismo acadêmico, por meio de proposições como:

1) *o gasto educacional ou o tamanho das turmas não fazem diferença na qualidade* (entenda-se: qualidade mensurada por testes padronizados);

2) *a relevância dos mecanismos externos de avaliação e da responsabilização punitiva para o incremento dos resultados escolares;*

3) *a existência de um modelo eficaz de escola, diretor e professor mundialmente válido e em condições de gerar maior impacto nos escores dos alunos em testes;*

4) a valorização de um certo modelo de direção escolar: escolhido por mérito, perfil gerencial, liderança pedagógica com foco em resultados, poder para reter professores e eliminar professores;

5) a superioridade do ensino estruturado em relação a práticas pedagógicas centradas no aluno – e outras proposições (Cf. Elacqua *et al.*, 2015).

Sobre a proeminência do discurso economicista na sociedade, salienta Ramos (2015, p. 12):

No caso específico da educação, não obstante as naturais relutâncias e receios dos profissionais que historicamente lidam com essa disciplina (como educadores e pedagogos), a perspectiva dos economistas tem, atualmente, tal hegemonia que o sistema escolar é assumido, no dia a dia, como um espaço que delimita as possibilidades de crescimento da economia, determina o perfil de distribuição de renda entre assalariados, define o leque de empregos e salários que o indivíduo terá em sua vida ativa, explica a pobreza e sua reprodução entre gerações, pauta o perfil de trabalhadores que a estrutura produtiva terá a sua disposição e segue até dar alguns “palpites” sobre a constituição dos casais.

A rede socioinstitucional deste discurso envolve: a) atores individuais - especialistas em avaliação, economistas, presidentes e ex-presidentes do Inep, dirigentes do MEC e de secretarias de educação, diretores de escola, acadêmicos e pesquisadores, líderes e porta-vozes de organizações do terceiro setor (fundações e organizações não governamentais - ONGs), colonistas de veículos de comunicação, dirigentes de organismos internacionais; e b) atores institucionais - governos, secretarias de educação, Inep; frentes sociais como o de apoio à Base Nacional Comum Curricular – BNCC (Movimento Nacional pela Base), ongs educacionais, fundações privadas, organismos multilaterais, empresa global com a de consultoria de gestão, Instituições de prestação de serviço avaliativo.

Por fim, o discurso economicista e suas retóricas associadas recortam na arena da avaliação da escola básica uma zona complexa de posicionamentos/argumentos político-pedagógicos, posicionada em um dos extremos do *continuum* argumentativo do debate acadêmico sobre avaliações em larga no Brasil e que será desenvolvida na sequência.

2.1 Apoio incondicional

Este ponto de vista e sua argumentação representa a posição hegemônica no debate nacional sobre avaliação externa, com presença nos documentos oficiais e textos normativos das políticas públicas educacionais e forte reverberação nos meios de comunicação de massa. As vozes acadêmicas desta *zona argumentativa* fazem-se representar também nos órgãos de

pesquisa e de gestão governamental, influenciando fortemente os desenhos avaliativos mais significativos do país.

Maria Helena Guimarães Castro (2009, p. 275-276) pondera que, até recentemente, acesso e permanência na educação básica correspondiam a certa aquisição de conhecimentos e competências básicas. Com a progressiva universalização da educação, essa situação se modificou: os ingressantes oriundos de famílias mais pobres chegam à escola com desvantagem cultural e de repertório linguístico, permanecendo nos sistemas educativos sem necessariamente aprender os conhecimentos e competências fundamentais. Este quadro se agrava também pela qualidade do ensino oferecido, uma vez que a democratização da educação acarretou em massificação da profissão docente, com professores chegando à escola com formação inadequada para o cumprimento de sua função social.

Neste sentido, as dificuldades advindas do processo de expansão da educação básica no Brasil podem ser sintetizadas na problemática da má qualidade do serviço educativo, tão eloquentemente evidenciada pelas avaliações em larga escala:

Em suma, os resultados de desempenho da educação básica brasileira, medidos por diferentes avaliações nacionais e internacionais, confirmam a baixa qualidade do ensino e as dificuldades constatadas pelas avaliações do ensino superior do país. Os poucos alunos que logram completar o ensino médio e ingressam no ensino superior não possuem o domínio das competências e habilidades que deveriam adquirir na educação básica, tais como capacidade de leitura, de solução de problemas, de fazer uso de informações e conhecimentos científicos para resolver questões e enfrentar os desafios de um mundo cada vez mais complexo. (Castro, 2007, p. 56).

Para Castro (1999, 2000, 2009) e Melo (2013), os sistemas de avaliação em larga escala - como o SAEB – são estratégicos para a reforma educacional brasileira. Como instrumento de gestão e de planejamento, o sistema permite identificar tendências e prioridades, formular políticas, e otimizar investimentos: tudo isso a partir de dados fidedignos sobre a aprendizagem dos alunos, produzidos por metodologias cientificamente embasadas e que permitem analisar os fatores escolares e extraescolares associados às aprendizagens.

Castro ((1999, 2000, 2009) também justifica o procedimento avaliativo externo em função da descentralização (e autonomia) crescente dos sistemas de ensino e da heterogeneidade regional, o que exige a criação de sistemas nacionais de avaliação para o monitoramento (com base em dados objetivos) da qualidade das redes e escolas, até para prestar contas à sociedade do gasto público em educação. E por isso, considera fundamental a transparência e divulgação dos resultados das avaliações, destacando o papel da mídia que ajudou a pautar a questão da qualidade escolar na agenda pública do país.

Por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB); o Exame Nacional de Cursos (ENC) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o MEC realiza a função atribuída pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de garantir o processo de avaliação nacional do desempenho escolar do ensino fundamental, médio e superior (Castro, 2000, p. 124).

A avaliação de sistema permitiu conhecer certas características preocupantes da educação nacional: a baixa efetividade do ensino e da aprendizagem, principalmente nas séries finais do ensino fundamental e do ensino médio; os desníveis regionais – entre sistemas e no interior do mesmo sistema de ensino; o descompasso entre o currículo proposto e o desempenho dos alunos; a distorção idade/série que impacta negativamente as proficiências aferidas; a associação entre o nível de escolaridade dos professores e o desempenho dos alunos; entre outras. A partir do SAEB, gestores das redes públicas de diversos estados (Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Goiás, Maranhão, Rio Grande do Norte e Minas Gerais, por exemplo) intensificaram os esforços pela redução das taxas de repetência e abandono, causas da distorção idade/série que afeta a aprendizagem, além de orientar programas de capacitação e formação continuada de professores em função das deficiências de aprendizagem dos estudantes evidenciadas pelos testes (Castro, 1999, 2000, 2007).

Segundo Castro (2007, p. 54), avaliações internacionais como o PISA trazem evidências sobre a não-correlação direta entre investimentos em educação e resultados da aprendizagem: por exemplo, a Coreia gasta duas vezes menos por aluno do que os EUA, mas apresenta desempenho muito superior. Os dados do SAEB, PISA e ENEM indicam que quanto mais o aluno repete pior é seu desempenho. Além disso, “os resultados indicam que entre 70% e 90% do desempenho se deve a fatores relacionados aos alunos e suas famílias, tais como a escolaridade dos pais e o acesso a bens culturais” (Castro, 2007, p. 54).

A Prova Brasil, aplicada pela primeira vez em 2005, comprova a não correlação entre gasto médio por aluno e desempenho – alguns municípios com investimentos muito superiores em aluno/ano apresentaram desempenho inferiores a municípios que investem menos, conforme explica Castro (2007). Para a autora, impactam de forma mais efetiva o desempenho dos alunos fatores como a duração do turno médio escolar (os alunos brasileiros passam 4 horas em média na escola, o que é pouco ao turno médio de 6 horas dos países mais desenvolvidos), a existência de bons diretores e equipes estáveis de professores e o acesso dos alunos à educação infantil, principalmente pré-escola. Mas sobre este último, Castro (2007, p. 60) pondera que é preciso ampliar o atendimento em creches por meio de parceria com o setor privado, em função dos recursos limitados e da prioridade que deve ser dada à educação fundamental.

Seguindo tendência internacional de reestruturação das carreiras do magistério, vinculando desempenho a incentivos (EUA, Inglaterra, México e outros), a autora acredita que, no Brasil, já que a folha de pagamento da educação por vezes ultrapassa 90% dos recursos disponíveis (com estados e municípios abrigando mais de 2,5 milhões de professores de educação básica), a margem para aumentar salários é restrita: a saída seria a implantação de salários diferenciados mediante desempenho, com sistemas de avaliação dos professores vinculados aos resultados das escolas nas avaliações em larga escala. Essa medida, inclusive seria mais justa, uma vez que:

Um dos grandes problemas do setor público no Brasil é a estabilidade no emprego, independentemente do desempenho. No caso dos professores, os baixos salários são recompensados pela aposentadoria integral depois de 25 anos de trabalho, mesmo para aqueles com desempenho medíocre. Além disso, os professores dedicados e comprometidos não recebem incentivos por seu desempenho, não têm nenhum estímulo para permanecer na carreira e se aprimorar. Eles pagam o preço dos colegas menos responsáveis e muitas vezes se desanimam ou optam por empregos melhores. (Castro, 2007, p. 63).

De acordo com Barros, Tavares e Massei (2009), tradicionalmente, os incentivos financeiros por desempenho fazem parte da estratégia das organizações para a motivação de seus trabalhadores em função de objetivos estabelecidos, principalmente em atividades exercidas por trabalhadores semiqualeificados (vendas, gerência etc.), com maior facilidade para a mensuração do desempenho. Contudo, desde o início dos anos 1980, os pagamentos em função do desempenho também vêm sendo adotados para a motivação de trabalhadores mais qualificados, nas mais diferentes organizações, inclusive no setor público educacional (os distritos escolares dos Estados Unidos foram pioneiros dessa política), que passou a contar com experiências de adoção de sistemas de incentivos similares aos praticados na administração do setor privado.

Atualmente, diversos sistemas educacionais europeus e norte-americanos empregam alguma espécie de bonificação atrelada ao cumprimento de metas, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino, traduzida pela redução da defasagem escolar e pela maior apreensão de conhecimentos e habilidades necessários para cada etapa da escolarização. Tais políticas de incentivo vêm modificando os paradigmas na formulação e gestão de políticas públicas voltadas para a área da educação. (Barros; Tavares; Massei, 2009 p. 52).

Dentre as diferentes modalidades de incentivos, destaca-se o modelo de incentivos às unidades escolares, por reconhecer o produto escolar como um resultado de um trabalho coletivo. Nesse modelo, “são atribuídos bônus a todos os participantes que, de uma ou outra forma, são responsáveis pelo alcance dos objetivos e respectivas metas estabelecidas

previamente” (Barros; Tavares; Massei, 2009 p. 53), tais como: escores em avaliações padronizadas de rendimento, taxas de aprovação, redução de ausências de professores, combate à evasão escolar, entre outras.

No Brasil, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE/SP) adotou em 2009 o pagamento de bônus por resultado às escolas públicas a partir das metas estipuladas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp).

A remuneração por desempenho instituída pelo governo do Estado de São Paulo é atribuída aos servidores de acordo com o desempenho das unidades de ensino em que atuam ou pelas quais são responsáveis. Desse modo, a bonificação tem caráter de avaliação de desempenho institucional e não individual, o que elimina a subjetividade do processo de avaliação. O valor percebido pelo servidor é proporcional ao cumprimento de metas do Idesp das escolas em que atua e aos dias de efetivo exercício no ano de avaliação. A remuneração por resultados é paga anualmente a todos os servidores ativos que atuam em instituições de ensino estadual e em órgãos da administração. (Barros; Tavares; Massei, 2009 p. 54).

Do ponto de vista de Barros, Tavares e Massei (2009), a política de bônus da SEE/SP valoriza o servidor público ao mesmo tempo em que promove a excelência na prestação do serviço educacional, compondo com outros instrumentos da política pública estadual (avaliações do Saesp, metas do Idesp, gestão por resultados) para promoção da qualidade da rede oficial de ensino.

Outra questão associada às avaliações em larga escala, desde a perspectiva de seus entusiastas, é o debate curricular sobre a definição de padrões mínimos (ou *standards*) para referenciar os desempenhos dos sistemas de ensino. Isto é: estabelecer claramente (e publicamente) o que se espera dos alunos em relação às competências, habilidades e domínios de conteúdos, indicando os níveis desejáveis de proficiência para cada etapa de escolaridade (etapa, série ou ciclo) e os indicadores que vão permitir operacionalizar sua medição. Seria salutar fixar *standards* básicos - para o alcance de todos - e *standards* de excelência - para o alcance de poucos, que serviriam de metas para os sistemas de ensino. Na opinião de Castro (1999), esses *standards* devem referenciar currículos, livros didáticos e metodologias de ensino, pautando tanto o projeto pedagógico da escola como o controle social exercido pela comunidade:

O papel que se atribui aos *standards* é o de indicar claramente o resultado que se espera do processo de ensino-aprendizagem e com o qual os sistemas de ensino e as escolas se comprometem. Dessa forma, oferece parâmetros de comparabilidade e, o que é mais importante, fornece elementos necessários para exigir *accountability* dos diferentes agentes educacionais. (Castro, 1999, p. 36).

A proposta de padrões mínimos apresenta-se como estratégia para a superação do caráter enciclopédico dos currículos (com ênfase em conteúdos desnecessários para a educação básica) e estariam vinculados a uma abordagem pedagógica voltada para a resolução de problemas e o desenvolvimento das competências e habilidades gerais (Castro, 2000, p. 126).

Em virtude do protagonismo pessoal que exerceu, a experiência da rede estadual de São Paulo é ilustrativa do pensamento de Maria Helena Guimarães Castro⁶: o novo Saesp e o Idesp passaram a definir a “política de incentivos às equipes das escolas com o objetivo de reconhecer o esforço de cada unidade para melhorar seu desempenho, independente da fantástica diversidade das 5.500 escolas da rede estadual paulista” (Castro, 2009, p. 289). Dessa forma, foi possível operacionalizar a remuneração variável por desempenho do magistério estadual de São Paulo, apesar das enormes resistências das entidades sindicais, em geral defensoras da isonomia (Castro, 2009, p. 294).

Em diversos países do mundo, a implantação de sistemas de avaliação externa foi o primeiro passo das reformas educativas. Sem elas, não teríamos uma visão geral do sistema, nem um conhecimento objetivo do que está ocorrendo em nossas escolas, argumenta Castro (2007, 2009). Entretanto, falta formação dos professores, coordenadores e gestores escolares para lidar com as avaliações em larga escala, pois até o momento, é reduzido o número de faculdades que dão relevância curricular à temática da avaliação.

Para a realidade brasileira, argumenta Fernandes (2007a), um sistema educacional ideal “seria aquele no qual todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem os estudos precocemente e, ao final de tudo, aprendessem” (Fernandes, 2007a, p. 7). Esta é justificativa apresentada para o IDEB, que:

Possui a vantagem de ser de fácil compreensão, simples de calcular, aplicável às escolas e explícito em relação à “taxa de troca” entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes. Ou seja, o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação. (Fernandes, 2007a, p. 8).

O IDEB criado pelo INEP-MEC, principal indicador federal para monitorar a qualidade da educação básica, tornou possível agregar ao sistema de avaliação nacional algumas inovações. Dentre essas, destaca-se a possibilidade de *accountability* (por meio da publicização

⁶ Além de presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) do MEC, entre 1995 e 2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a socióloga dirigiu (de 2007 a 2009) a Secretaria de Educação do Estado, no governo de José Serra.

dos resultados) e a definição de metas – para o país, para os sistemas subnacionais e para cada escola em particular. Para Fernandes e Gremaud (2009), nos países em que essas medidas foram adotadas o desempenho dos estudantes tendeu a crescer de forma acelerada. Os autores acreditam que esses programas podem alterar condutas de professores, diretores e gestores, proporcionando aos estudantes um ensino de melhor qualidade. Para isso, é fundamental identificar e divulgar boas práticas, disseminando os procedimentos didático, pedagógicos e institucionais que impactam o desempenho dos alunos.

A experiência internacional tem indicado que programas de *accountability* podem induzir mudanças, por exemplo, oferecendo o incentivo necessário para que o diretor efetive demissões de professores incompetentes com apoio dos demais professores (Fernandes; Gremaud, 2009). A entrada em cena da Prova Brasil a partir de 2005 visa agregar à perspectiva de avaliação para o diagnóstico a noção de *accountability*, apoiada principalmente na fixação de metas para redes e escolas e na divulgação dos resultados:

A divulgação dos resultados dos estudantes fornece parâmetros ao público interno (no caso das escolas, professores e diretor) e pode desfazer certas percepções que a escola ou a rede de ensino tem de si mesma. Na falta de resultados comparáveis, pode-se acreditar estar fazendo um bom trabalho, quando de fato não está. A divulgação funciona também como um elemento de pressão por melhoria da qualidade. Os pais, por exemplo, podem cobrar providências para que ela melhore, caso os resultados não sejam bons. Eles podem, também, utilizar tais informações na escolha da escola do filho. Ainda que na escola pública a possibilidade de escolha seja limitada, existe algum espaço para isso e, do ponto de vista do sistema como um todo, seria desejável que melhores escolas tivessem mais alunos. (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 8).

Segundo Fernandes e Gremaud (2009), as escolas que atingirem as metas passam a ser beneficiadas com aumento de seus recursos no programa de dinheiro direto da escola (PDE) do MEC. Já as redes com piores IDEBs passam a contar com transferências voluntárias e assessoria técnica da União.

Mas o grande aliado do sistema é a opinião pública local que desde então estaria mais fundamentada para cobrar seus representantes por melhorias na educação, fortalecendo os mecanismos de controle social da educação: “o mote do IDEB é criar uma mobilização em nível nacional, de modo que todos os envolvidos no processo de ensino-aprendizagem se unam para melhorar a qualidade da educação” (Fernandes, 2007b), por exemplo, cobrando dos prefeitos que não cumprirem as metas.

A partir de um paradigma objetivista e quantitativista de avaliação, os atores do campo de apoio apostam nas qualidades técnicas processo avaliativo e de seus resultados, bem como

de seus usos e efeitos positivos em prol da qualidade da educação básica. Não por acaso o campo de apoio valoriza positivamente eventos-chave da trama histórica dessas avaliações no Brasil, como a emergência das avaliações censitárias e dos indicadores ancorados em seus resultados, a expansão do aparelho de avaliação no Brasil e a participação dos estudantes brasileiros em avaliações internacionais.

Desde uma matriz ideológica economicista - ou meritocrática, gerencialista, cientificista -, sustentada por uma rede sociodiscursiva que aposta na regulação vertical da escola pelo Estado, os sujeitos desse campo tendem a ser entusiastas da política de governança da educação e de seus dispositivos - reformas educacionais, padronização curricular, mecanismos de quase-mercado, programas de *accountability* gerencial e gestão da qualidade do produto escolar por meio de avaliação e indicadores externos.

2.2 Ou quase incondicional

No campo do apoio entusiástico às avaliações em larga escala, destacam-se vozes também preocupadas com os riscos dos programas de *accountability* “forte”, ou seja, com maiores consequências materiais aos profissionais e às escolas em função dos desempenhos dos estudantes:

Programas de *accountability* não estão isentos de riscos, sendo a exclusão de alunos de baixa proficiência o mais preocupante. Por fim, há indícios de que esses programas, de fato, incentivam a prática de *gaming*. Dessa forma, podemos esperar certa “inflação” na pontuação dos exames após a implementação dos programas. Por fim, os resultados podem variar, a depender do desenho, da gestão, do ambiente etc. Assim, os resultados apresentados devem ser vistos apenas como indicativos. (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 9-10).

Fernandes e Gremaud (2009, p. 7-8) argumentam que seria injusto diminuir os recursos das escolas e sistemas de ensino como sanção ao baixo desempenho. Essa seria uma forma de “punir uma segunda vez os alunos já mais desfavorecidos”, com consequências negativas para a indução de qualidade. Por exemplo, uma escola mal avaliada por razões das condições socioeconômicas dos alunos (fator que influencia bastante no desempenho) poderia ficar ainda mais desmotivada a melhorar os resultados do seu serviço educativo, uma vez que o ranking não expressou o esforço que vem sendo realizado.

Para os autores, os programas de avaliação e responsabilização devem, por exemplo, procurar alternativas para “penalizar a exclusão de alunos com baixa proficiência” (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 9). Nessa linha, chamam a atenção para os riscos do atrelamento de prêmios

e sanções aos resultados das avaliações externas, que podem ser contraproducentes a depender do desenho dos programas.

Conforme Fernandes (2007b), não é nada bom tirar dinheiro da escola, pois quem deve ser responsabilizado são os gestores das redes: “O dia em que um prefeito perder a eleição porque foi mal na educação, não cumpriu as metas, aí estaremos no caminho correto. O aluno não pode ser punido” (Fernandes, 2007b).

Contudo, o autor considera todos esses riscos (fraudes, exclusão de alunos, desmotivação da escola etc.) como “efeitos colaterais” a serem combatidos, mas que não invalidam as políticas de avaliação padronizadas e responsabilização como “remédios” necessários para melhorar a qualidade do ensino:

Quais são as críticas? Eles podem tentar falsear as notas, excluir os alunos mais fracos. Nos Estados Unidos, isso aconteceu. Esses argumentos não têm como ser revidados. Mas não se pode deixar de dar um "remédio" para a educação por causa dos efeitos colaterais que ele pode causar. Temos de ver se é melhor ou pior para a qualidade da educação. Acho que é melhor. Os efeitos colaterais devem ser combatidos. (Fernandes, 2007b).

CAPÍTULO 3

Discurso crítico de problematização da avaliação externa

Em contraposição ao discurso economicista de justificação das avaliações externas, e especialmente em sua versão (hegemônica) liberal, uma “leitura de mundo” crítica tem se filiado a um discurso pedagógico marcado por valores como a transformação e a democratização social. Este discurso pedagógico crítico trabalha com a perspectiva de uma formação humana não subordinada aos “imperativos” do mercado e vinculada a um projeto de cidadania ativa e transformadora, profundamente identificado com aspirações dos grupos majoritários e menos favorecidos da população.

A existência desta dicotomia discursiva (discurso economicista *versus* discurso crítico) foi muito bem percebida por Sousa (2002), ao enunciar as diferenças argumentativas entre aqueles que lutam pela educação como direito da cidadania e aqueles que tratam a educação como fator econômico:

Observa-se, no entanto, que os argumentos que têm sido mais utilizados, particularmente pelos responsáveis pela gestão das políticas educacionais, não são aqueles que se sustentam na luta pela educação, enquanto direito do cidadão e condição para sua participação política e social, mas aqueles que têm enfatizado ser a educação condição para o desenvolvimento econômico e para inserção do Brasil no grupo dos países desenvolvidos. Ou seja, a educação precisa alcançar qualidade capaz de responder às demandas decorrentes das transformações globais nas estruturas produtivas e do desenvolvimento tecnológico. (Sousa, 2002, p. 264).

Diversos autores (Afonso, 2009; Sousa, 2002, 2003; Sousa; Oliveira, 2003, 2010) problematizaram a centralidade das avaliações em larga escala no contexto de um Estado avaliador emergente desde as décadas de 1980 e 1990 em diversos países no mundo, incluindo o Brasil. Dentre as questões apontadas por esse conjunto de autores, destacam-se os usos da avaliação de larga escala como: dispositivo de controle do currículo; monitoramento de reformas educativas; fomento de lógicas e mecanismos de quase-mercado; produção de indicadores sistêmicos de performance educacionais utilizados como base para programas verticais de *accountability* com enfoque na escola e seus profissionais. Esses autores perceberam a intensa disputa ideológica em torno da concepção, finalidade e utilização dos resultados das avaliações em larga escala, entre um discurso de gestão educacional ancorado na ideia de eficiência e de racionalidade instrumental e um discurso da autonomia dos processos educativos no âmbito da escola.

A gênese e a configuração do discurso crítico foram sendo gestadas pela aliança (ideológico-discursiva) histórica entre setores da intelectualidade e da burocracia pública com os movimentos sociais da educação, incluindo associações científicas, sindicatos, movimentos pedagógicos, organizações não governamentais e quadros técnicos de órgãos estatais. Da mesma forma que o discurso economicista, o discurso crítico pode se manifestar por meio de suas variantes associadas, tais como: a retórica do direito à educação, a retórica dos movimentos pedagógicos e a retórica do sindicalismo docente – variantes retóricas que circulam de forma independente ou integradas nos círculos críticos da esfera acadêmico-educacional.

Em geral, a retórica do direito à educação está preocupada com “as reformas necessárias para melhor distribuir socialmente as oportunidades educacionais”, reduzindo as desigualdades existentes e favorecendo as “classes historicamente excluídas” (Cf. Pestana, 2013, p. 117). Trata-se de um discurso forjado nos anos 1980, na luta pela retomada da democracia e da cidadania no país, inspirada nos direitos humanos - direitos civis e direitos sociais, principalmente. No Brasil, a Constituição Cidadã de 1988 também foi um marco importante na consagração dessa retórica social, inclusive com a garantia do direito à autonomia pedagógica e à gestão democrática da escola no texto constitucional (Cf. Bauer, 2008; Benevides, 2000; Oliveira; Araujo, 2005).

Ao longo das lutas históricas por direitos, a educação escolar foi se convertendo em um direito humano fundamental. Passou-se a compreendê-la como imprescindível para o desenvolvimento da personalidade e da preparação para a vida social, além de favorecer o acesso dos cidadãos aos demais direitos, o que implica necessariamente o dever do Estado na garantia do direito à educação. Atualmente, a exigência desse direito passa por três eixos complementares: a garantia universal de acesso à escolarização formal; a garantia de permanência na escola e da qualidade do ensino; a garantia da equidade para os grupos socialmente marginalizados, combatendo às desigualdades escolares por razões de diferenças sociais, étnico-raciais, de gênero, de origem ou descendência nacional, entre outros (Cf. Bauer, 2008; Benevides, 2000; Boto, 2005; Oliveira; Araujo, 2005; Sá, 2008).

Em grande medida, essa retórica foi sustentada por diferentes formas de associativismo docente: 1) o associativismo sindical dos professores da educação básica, com destaque para a CNTE e seus sindicatos filiados; 2) o associativismo sindical dos docentes universitários, principalmente da Associação Nacional dos Docentes das Instituições do Ensino Superior (ANDES) e seus sindicatos sediados nas universidades; 3) o associativismo científico “participante”, com destaque para a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd); 4) A constituição de grupos, núcleos, institutos e centros de pesquisa na

área de políticas públicas educacionais, a exemplo do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), sediado na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); 5) A “bancada da educação” no Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores que tem ligação com os sindicatos docentes e os movimentos sociais de educação, em geral historicamente vinculada aos partidos de esquerda/centro-esquerda - PT, PC do B, PDT e PSB, principalmente.

Por sua vez, a retórica dos movimentos pedagógicos é uma variante do discurso crítico centrada nas relações de ensino-aprendizagem e no cotidiano escolar, forjada por um conjunto heterogêneo de tendências e experimentos pedagógicos críticos e progressistas (*Cf.* Luckesi, 1994; Saviani, 1991, 2007; Libâneo, 2003; Singer, 2010, Tosto, 2011; Groppa; Sayão, 2004), que emergiram na contramão de pedagogias hegemônicas (tradicionais, conservadoras, tecnicistas), em diferentes momentos da história do país, desenvolvendo concepções e práticas alternativas de currículo, de gestão e de promoção da aprendizagem escolar. Essa retórica ganhou proeminência no discurso pedagógico da década de 1980, diante do desafio de superação do modelo autoritário e tecnicista de educação desenvolvido ao longo do regime militar, reafirmando as finalidades sociopolíticas da educação.

Entre as tendências e experimentos pedagógicos que contribuíram para essa variante do discurso crítico no Brasil, vale destacar:

a) As tendências mais democráticas da Pedagogia Nova, que propuseram: a centralidade do aluno no processo escolar; a construção ativa de conhecimentos; a não diretividade do ensino; a valorização da espontaneidade e da afetividade dos aprendizes; a individualização da aprendizagem; a aprendizagem em grupo; a aprendizagem por descoberta; a valorização dos saberes prévios; o professor como provedor de situações de aprendizagem significativa; a autonomia, criatividade e autoavaliação do aluno; a convivência democrática – entre outras práticas influenciadas por nomes como A. Neill, Jonh Dewey, David Ausubel, Carl Rogers e Anísio Teixeira (*Cf.* Luckesi, 1994; Saviani, 2007);

b) As pedagogias libertárias de inspiração anarquista que colocaram em evidência práticas como: a autogestão pedagógica; a livre-expressão do aluno; a horizontalidade entre adultos e crianças; a aprendizagem informal via grupos etários heterogêneos; frequência não obrigatória dos alunos; liberdade dos alunos para escolher o que aprender; proximidade da organização escolar com os interesses populares – e outros experimentos pedagógicos influenciados por nomes como Miguel Gonzáles Arroyo e Maurício Tragtenberg (*Cf.* Luckesi, 1994; Saviani, 2007);

c) A pedagogia libertadora do movimento de educação popular, inspirada em Paulo Freire (2005a, 2005b), pedagogia crítica e militante, voltada para a transformação social, a partir de um conjunto de práticas pedagógicas, tais como: temas geradores a partir da realidade local dos educandos; problematização do cotidiano e da realidade local; valorização dos círculos de diálogo; relação horizontal entre mestres e alunos; valorização do saber popular e dos saberes da experiência dos educandos; discussões de temas sociais e políticos; intervenção social a favor dos oprimidos; troca de experiências; avaliação formativa mútua entre alunos e professores, entre outras práticas de uma pedagogia vinculada movimentos sociais (Cf. Luckesi, 1994; Saviani, 2007);

d) A pedagogia crítico-social dos conteúdos e a pedagogia histórico-crítica, de nomes como Libâneo (2003), Saviani (1991) e Luckesi (1994), que defendem a primazia dos conteúdos no seu confronto com as realidades sociais. Essa perspectiva propõe aos alunos a reelaboração crítica do saber sistematizado (conteúdos culturais universais), com papel diretivo do professor na mediação desse saber, uma vez que “dispõe de uma formação (ao menos deve dispor) para ensinar, possui conhecimentos e a ele cabe fazer a análise dos conteúdos em confronto com as realidades sociais” (Luckesi, 1994, p. 71);

e) O movimento de escolas democráticas mais ou menos inspiradas na pedagogia desenvolvida pela Escola da Ponte (Vila das Aves, Portugal). Fundada pelo educador José Pacheco, a experiência da Escola da Ponte busca incorporar princípios de outras pedagogias progressistas, a saber: a gestão participativa; a assembleia escolar; a autonomia dos alunos na condução de seu processo de aprendizagem; o prazer do conhecimento; a tutoria dos professores; a formação de grupos etários heterogêneos; a derrubada dos muros das salas de aula; a autonomia do aluno para gerir seu tempo de aprendizagem; o currículo integrado; o trabalho com projetos; a articulação escola-território-comunidade, entre outras práticas (Cf. Pacheco, 2008). No Brasil, essa linha é desenvolvida em escolas como a EMEF Amorim Lima (do bairro Butantã, na cidade de São Paulo), a EMEF Campos Sales (do bairro Heliópolis, na cidade de São Paulo), o Projeto Âncora (ONG), a Escola Politeia (rede privada) e outras experiências (Cf. Singer, 2010; Tosto, 2011; Groppa; Sayão, 2004; Pacheco, 2008).

Ao longo do tempo, o discurso crítico de problematização das avaliações em larga escala (nível ideológico) desdobrou-se em três posicionamentos críticos diferentes em relação às avaliações externas (nível argumentativo), sem perder o mínimo ideológico comum de uma mesma matriz crítica, mas com distintas gradações e combinações de apoio e recusa: o apoio crítico; a recusa propositiva; e a recusa categórica (ou quase recusa) – zonas do *continuum* argumentativo do debate da avaliação da escola básica que serão discutidas a seguir.

Entre os atores sociais que se manifestam este discurso: organizações, redes e articulações de ativistas educacionais (CNTE, Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, Conae, por exemplo); professores-pesquisadores da educação básica, pós-graduandos e egressos da Pós-Graduação; dirigentes e pesquisadores de instituições especializadas em avaliação educacional (Inep, FCC, por exemplo); docentes e pesquisadores de instituições de ensino superior; dirigentes de associações científicas (Anpae, Anped e Abave, por exemplo).

3.1 Apoio crítico

Este posicionamento crítico-propositivo em relação às avaliações em larga escala reconhece a utilidade dessas avaliações, mas questiona os usos indevidos de seus resultados, como por exemplo: 1) alocar mais recursos para as escolas com melhores resultados, como forma de premiação do mérito; 2) definir bônus para professores em função do desempenho dos alunos; 3) estabelecer *rankings* para estimular a competição entre escolas e redes; 4) considerar os índices da avaliação externa como indicador principal/único de qualidade de ensino. Todos esses usos indevidos trarão consequências perniciosas para as escolas, redes, alunos e profissionais da educação (Bauer; Alavarse; Oliveira, 2015).

Para Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), a sobrevalorização das avaliações padronizadas e o mau uso de seus resultados poderão estimular comportamentos perversos como:

A exclusão das populações que se supõe terá os piores resultados, já nos processos de matrícula, sua ocultação nos dias de aplicação das provas, convidando-os a não comparecerem, ou simplesmente uma amplificação das desigualdades no interior da escola, investindo-se mais nos alunos que apresentem potencialmente perspectivas de melhores resultados. (Bauer; Alavarse; Oliveira, 2015, p. 1379).

Outra questão delicada é a divulgação dos resultados. Os autores acreditam na importância da disseminação dos resultados obtidos para subsidiar a tomada de decisão nas escolas e fomentar o debate sobre uma dimensão da qualidade da educação, mas criticam as práticas de publicização pautadas pelo ranqueamento e estímulo da competição. Além do mais, dessa forma, o papel que essas avaliações poderão cumprir no contexto de uma política educacional é determinado pelos usos dos seus resultados, algo que ou não é definido a priori de modo mais completo ou sequer é cogitado na adoção de avaliações em larga escala (Bauer; Alavarse; Oliveira, 2015).

Por um lado, os pesquisadores defendem o protagonismo do centro do sistema na redução da desigualdade e na garantia da qualidade do ensino para todos, uma vez que nem

tudo poderá ser resolvido pela “autonomia da escola”. Por outro lado, contestam certa visão ingênua das avaliações em larga escala que alimentam ilusões sobre seu poder indutor.

Sob certas condições e usos, argumentam Bauer, Alavarse e Oliveira (2015), as avaliações em larga escala têm potencialidades para produzir avanços no conhecimento do universo educacional e apontar questões fundamentais relativas ao conjunto do sistema: seus dados são importantes pontos de apoio para a melhoria da qualidade das escolas, principalmente quando em diálogo com os dados produzidos por processos de autoavaliação.

Machado e Alavarse (2014) reconhecem que as avaliações de sistema evidenciaram as dificuldades das escolas em garantir o domínio de conhecimentos básicos a todos os alunos, além de suscitar a atenção da população ao tema da avaliação educacional⁷:

A criação da Prova Brasil e do IDEB colocaram o debate sobre a qualidade da educação brasileira em outro patamar. Por um lado, a Prova Brasil, ao utilizar a metodologia censitária de avaliação, impeliu, não sem controvérsias e resistências, a comunidade escolar a se reconhecer nos seus resultados, ao mesmo tempo, o IDEB, ao tornar público o desempenho das redes de ensino e de cada uma das escolas, aproximou os mais diversos segmentos da sociedade de um valor de referência da qualidade da rede do seu município e da escola de seu bairro. (Machado; Alavarse, 2014, p. 415).

Ainda que reducionista, por não contemplar em sua concepção de qualidade aspectos relevantes do processo pedagógico, o IDEB apresenta potencialidades, apreendendo, ainda que parcialmente, a realidade educacional do país, justamente “por articular dois elementos que há muito tempo parecem ser antagônicos: o aumento da aprovação e o aumento do desempenho” (Machado; Alavarse, 2014, p. 422). Esses são dois elementos de grande relevância social e pedagógica, que permitem associar o aumento do índice à melhoria da qualidade da educação escolar (Alavarse; Bravo; Machado, 2013; Machado; Alavarse, 2014). Devido a seu caráter censitário, a avaliação de sistema do governo federal passa a ser um instrumento de gestão também para as escolas públicas.

Sobre essa questão, vale conferir o que dizem Oliveira, Sousa e Alavarse (2011): embora limitado, o IDEB é útil e representa um avanço, uma vez que, “no Brasil, a apreciação de qualidade do ensino restringia-se aos indicadores de acesso, permanência e fluxo escolar, não contemplando resultados do processo de escolarização” (Oliveira; Sousa; Alavarse, 2011, p. 16-17). Dada a restrita tradição brasileira no desenvolvimento de indicadores para o

⁷ Nesta mesma direção, já haviam argumentado Oliveira e Araujo (2005, p. 15): “Assim, avaliações mediante testes padronizados como o SAEB ou o PISA⁷ têm contribuído para destacar no cenário educacional brasileiro a questão da qualidade do ensino, bem como a questão correlata dos meios e recursos necessários para provê-la com igualdade para todos aqueles que acessam a etapa obrigatória de escolarização”.

balizamento de políticas educacionais, a criação de um indicador de fácil compreensão - e chancelado pelo MEC - “representa contribuição significativa por tornar o debate em torno de resultados do processo educativo passível de verificação e, portanto, mais transparente e objetivo” (Oliveira; Sousa; Alavarse, 2011, p. 17).

Para esses autores, os conteúdos de leitura e resolução de problemas – avaliados pelas provas externas - mesmo não sendo representativos de toda qualidade escolar, são elementos essenciais para a produção dessa qualidade, inclusiva para o aprendizado do conjunto dos conhecimentos que integram a escolarização (Alavarse; Bravo; Machado, 2013; Machado; Alavarse, 2014). Sem dúvida, o domínio desses conhecimentos básicos é indispensável para a garantir o acesso aos demais direitos (Alavarse; Bravo; Machado, 2013). Sendo assim, para Machado e Alavarse (2014, p. 430) as informações provindas das avaliações externas são “indícios do processo de ensino e de aprendizagem evidenciando trajetórias dos alunos, das escolas e das próprias redes”.

Contudo, criticam a divulgação dos resultados da Prova Brasil e do IDEB pela mídia na forma de ranking das melhores e piores escolas e redes de ensino, por desviar o foco da reflexão sobre a realidade dos sistemas e instituições educativas para a competição entre eles. Machado e Alavarse (2014, p. 430) rejeitam as políticas de responsabilização do magistério baseadas na meritocracia e na distribuição de bônus, enfatizando que não é possível aferir o desempenho dos profissionais das escolas apenas pelos resultados dos alunos⁸.

Para os pesquisadores, há evidências de que os municípios com sistema próprio de avaliação externa obtiveram crescimento nos indicadores do IDEB (Machado; Alavarse, 2014; Alavarse; Bravo; Machado, 2013). Além do incremento da qualidade do serviço educativo, dois argumentos são apresentados em prol dos sistemas municipais de avaliação em larga escala⁹:

1) maior controle do processo pelos gestores locais; e 2) maior participação dos atores – diretores, professores, comunidade - “que tradicionalmente ocupam o papel de objeto e não sujeito da avaliação externa” (Machado; Alavarse, 2014, p. 431).

Esse incremento de qualidade poderia ainda ser maior com a articulação dos contributos da avaliação externa com os dispositivos de autoavaliação das escolas, até para fomentar uma cultura de interpelação sistemática sobre as práticas escolares e os resultados educativos (Alavarse; Bravo; Machado, 2013; Machado; Alavarse, 2014).

⁸ Crítica similar às políticas de responsabilização baseadas na lógica da meritocracia e da culpabilização dos agentes escolares pode ser conferida em Alavarse, Bravo e Machado (2013, p. 26).

⁹ Para Sousa, Pimenta e Machado (2012), o IDEB/Prova Brasil é um fator indutor de maior atenção aos resultados de desempenho de alunos por parte dos gestores das redes municipais, servindo inclusive de modelo para os sistemas de avaliação dos municípios.

Para refutar aqueles que sustentam que ‘aumento de desempenho em testes padronizados’ não tem relação positiva com ‘incremento de qualidade escolar’, Machado e Alavarse (2014) contra-argumentam:

Se a qualidade na educação é um fenômeno complexo que possui determinações intraescolares, tais como currículo, formação docente, gestão escolar, avaliação da aprendizagem, condições de trabalho, infraestrutura das escolas etc., e extraescolares, tais como condições de vida da população, capital econômico, cultural e social das famílias dos alunos, entorno social da escola, distribuição de renda, violência, entre outros, o aumento do desempenho dos alunos nos exames é parte importante desse fenômeno, ainda que este não se esgote naquele, pois a medição da aprendizagem permite o aprofundamento do diagnóstico da situação da educação brasileira e o delineamento de iniciativas de políticas educacionais nesse terreno. (Machado; Alavarse, 2014, p. 429).

Pensando a relação entre avaliação externa (feita pelo sistema) e avaliação interna (feita pelo professor da escola), Alavarse (2013) propõe o diálogo entre esses dois níveis de avaliação educacional como ponto de apoio para uma escolarização de sucesso para todos, apoiado na bandeira da igualdade de resultados, isto é: na igualdade de proficiência em certos conhecimentos básicos (leitura, por exemplo) ao final da educação obrigatória, como condição para a plenitude democrática da escola.

Contudo, essa aproximação entre esses dois níveis da avaliação educacional fica prejudicada por conta do “paradoxo docente”: “qualquer professor é um avaliador profissional que, usualmente, não tem preparação para tanto em sua formação inicial e, quiçá, continuada” (Alavarse, 2013, p. 138). Ou seja, ao professor da escola básica falta apoio teórico-prático para os processos formais de avaliação, tanto interna quanto externa (menos preparados ainda), apesar do acúmulo de mais de 100 anos do campo da Avaliação Educacional. Nas universidades, os licenciandos têm contato com uma crítica sociológica e filosófica da avaliação: uma crítica necessária, mas insuficiente (como formação) para quem vai avaliar:

Até meados dos anos 80 ainda havia alguma disciplina que tinha a avaliação como objeto de ensino, na perspectiva de contribuir nessa dimensão de avaliador, porém isso desapareceu das licenciaturas. O que restou, de certa forma, foi uma “crítica”, sociológica e filosófica, à avaliação, inclusive associando-a à opressão e à exclusão. Se essa crítica, necessária, tem a sua pertinência ao campo da avaliação, pode ter levado a equívocos e lacunas formativas, pois não é a avaliação em si mesma que oprime ou exclui, mas o processo pedagógico coadunado com uma visão da escolarização que não tem o sucesso de todos como seu objetivo principal. Reversamente, a ausência de atividades avaliativas bem formuladas e conduzidas pode comprometer os objetivos de uma escolarização democrática, pela incapacidade de avaliar adequadamente os alunos para definir, a posteriori, as melhores ações

pedagógicas para que se tenha o aprendizado de todos. (Alavarse, 2013, p. 138-139).

Sendo assim, a produção do sucesso escolar passa – também - pela capacidade de avaliação dos professores, o que só reforça a importância da formação continuada centrada na temática da avaliação educacional, até como forma de garantir aos professores em exercício a fundamentação teórica e o preparo técnico “para a realização de práticas avaliativas que sejam capazes de sustentar um projeto pedagógico inclusivo” (Alavarse, 2013, p. 139).

Nem avaliações externas (como querem alguns), nem avaliações internas (como pensam alguns professores) podem, em termos absolutos, informar sobre a qualidade das aprendizagens dos estudantes, por isso preciso relativizar uma associação mecânica entre os resultados das provas (externas ou internas) e a qualidade do trabalho escolar, argumenta Alavarse (2013, p. 140). Para o autor, estas considerações corroboram para a defesa do diálogo entre o procedimento externo e interno de avaliação educacional, para uma melhor apreensão da aprendizagem.

Outra questão problemática apontada pelo autor é a utilização de dados das avaliações externas para mensurar a qualidade das escolas e dos professores, quando, na verdade, o seu objeto é a proficiência dos estudantes em conhecimentos básicos, principalmente em Língua Portuguesa (leitura) e Matemática (resolução de problemas). Para avaliar escolas e professores, outros elementos do universo escolar precisam ser considerados (alguns certamente passíveis de quantificação), demandando outros instrumentos e procedimentos avaliativos (Alavarse, 2013).

Na perspectiva de Alavarse, Bravo e Machado (2013), a redução do conceito de qualidade escolar à proficiência dos estudantes acarreta a transferência de responsabilidade do poder público para a ponta do sistema educativo, esvaziando a função de monitoramento dos alunos e escolas, e de apoio à tomada de decisão da gestão: duas importantes potencialidades das avaliações em larga escala.

Por isso, desse ponto de vista, tão equivocados quantos os que sobrevalorizam aquilo que as avaliações externas informam sobre os alunos, professores e escolas, são aqueles que acreditam que os resultados dos testes padronizados nada dizem. Conforme argumentam os autores referidos, os dados das avaliações em larga escola precisam ser vistos “como indícios do processo de ensino e de aprendizagem, evidenciando trajetórias dos alunos, das escolas e das próprias redes, a fim de apoiar decisões e reconfigurações pedagógicas” (Alavarse; Bravo; Machado, 2013, p. 26).

Argumentando em termos de prós e contras, Sousa, Pimenta e Machado (2012) salientam algumas preocupações, riscos, limites ou fragilidades dos processos de avaliação externa para as redes municipais. Dentre esses riscos, estão o excesso de provas oficiais nas escolas; a fragilidade técnica de avaliações empreendidas pelos municípios; a supervalorização de provas como instrumento de avaliação; a concentração curricular nos conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática; a ausência de modalidades de avaliação alternativas ou complementares (autoavaliação das escolas, por exemplo). Todavia, não deixam de sublinhar certas potencialidades:

Ao tempo em que se reconhece uma ênfase em resultados de avaliações, que induz ao estreitamento do currículo escolar e, até mesmo, supervaloriza as provas como instrumento de avaliação, há que se realçar que, de algum modo, tem mobilizado os diversos segmentos das redes de ensino para a garantia de desenvolvimento dos alunos, mesmo que esse se restrinja ao domínio de conteúdos e habilidades de determinadas disciplinas. (Sousa; Pimenta; Machado, 2012, p. 33).

Bonamino (2016, p. 125) põe em relevo o foco excessivo das avaliações nacionais e subnacionais “nas medidas cognitivas em detrimento das medidas sociais, escolares e pedagógicas”. A autora salienta que esse desinteresse do sistema avaliativo pelas “medidas contextuais” compromete inclusive o processo de reflexão dos professores e diretores brasileiros em torno dos resultados das avaliações externas ou dos indicadores sintéticos (como o IDEB), quando não acompanhados de informações sobre as características das escolas avaliadas.

Certamente, esses profissionais precisam ter acesso aos resultados cognitivos dos alunos, mas também a ferramentas que lhes permitam responder às novas perguntas que esses resultados suscitam a respeito de suas práticas e escolas. Para tanto, o campo educacional precisa contar com descrições compatíveis com o nível de complexidade dos estabelecimentos escolares e dos sistemas educacionais, que considerem como os dados cognitivos e contextuais podem ser mais bem combinados e comunicados às escolas e, também, que identifiquem dimensões para as quais, apesar de sua importância, simplesmente não existem dados. Isto implica a necessidade de recuperar, e, principalmente, de fazer avançar o compromisso original da avaliação em larga escala com a produção de evidências sobre a relação entre fatores sociais, escolares e desempenho. (Bonamino, 2016, p. 125).

Seguindo esse fio de argumentação, Gatti (2013, 2014) também sublinha alguns limites do desenho avaliativo oficial para oferecer elementos pedagógicos para a renovação do ensino, mesmo nas duas áreas avaliadas. Tal como se praticava nos primórdios da avaliação de sistemas no Brasil, falta dar destaque e divulgação aos fatores intervenientes nos desempenhos escolares,

ou seja, às condições dos alunos, dos professores, das escolas, das gestões e tudo mais que possa estar determinando os resultados, orientando as políticas educacionais sobre quais condições precisam ser alteradas com vistas a melhorar o ensino oferecido nas escolas públicas.

Cabe perguntar que elementos pedagógicos realmente oferecem para a renovação educacional, mesmo que seja apenas nas duas áreas consideradas? Olhando o modelo utilizado universalmente nessas avaliações e a escala utilizada, há pouca informação que possa alimentar e orientar processos de ensino. O dado fica como provocador, supondo-se, parece, que cada escola, cada rede, se “vire” para atingir metas teóricas propostas. (Gatti, 2014, p. 21).

Para a autora (Gatti, 2013, 2014), a apropriação midiática dos resultados quantitativos das avaliações externas criou a expectativa de que esses dispositivos fossem a solução para os problemas escolares, ou melhor, que bastaria disseminar os rankings e a crítica aos desempenhos das escolas para elevar os rendimentos. Mesmo com toda sofisticação metodológica, falta lastro educacional e pedagógico mais denso para as avaliações externas e, principalmente, mais discussão pública sobre a validade política, teórica, técnica, socioeducacional das avaliações. Nesse sentido, uma matriz operacional de avaliação (necessariamente restrita em seu escopo) não pode prescindir de uma filosofia educacional mais ampla.

Não estão postas questões de base para sustentá-las: educação escolar básica para quê, para quem, para que futuro de país? Qual educação escolar? Apenas se discute se o IDEB – medida educacional bem restrita – deste ou daquele estado ou município, e até escola, atingiu ou não a meta teórica proposta. O IDEB coloca um desafio às redes, que é a obrigação de se empenharem para que todos, indiscriminadamente, aprendam aquilo que a prova mede. Ou seja, se o produto está dentro da linha quantitativa de produção proposta, em um discurso educacional ambíguo, mas que sinaliza a positividade de números estimados por critérios probabilísticos, em detrimento de pessoas em situações heterogêneas, e com a redução do mundo da escola, da educação, a duas áreas de conteúdo – língua portuguesa e matemática. (Gatti, 2013, p. 59).

Sem negar a importância da avaliação externa e em larga escala, Gatti (2013, 2014) sublinha a necessidade de revisão do desenho metodológico e de diversificação dos modelos como condição para avaliação se fazer relevante tanto em nível de gestão como em nível de ensino-aprendizagem: contextos que demandam desenhos avaliativos diferenciados. Atualmente, pretende-se que o mesmo desenho avaliativo sirva tanto para a gestão do sistema como para o trabalho pedagógico em escolas e salas de aula. Desse modo, para fins pedagógicos visando escolas e salas de aula outros modelos podem ser mais adequados.

Essas avaliações passaram, também, por um nivelamento para uma escala única, todas baseadas na Teoria da Resposta ao Item (TRI), aí incluídas avaliações de estados e de alguns municípios que ajustaram seus modelos à TRI. Não se faz um questionamento mais profundo se esse procedimento é adequado para todas as situações, apenas adere-se. Não se levanta a questão relevante sobre a contribuição pedagógica para as escolas dessa escala, no formato divulgado, e também não se faz considerações sobre a perda de informações educacionais importantes como, por exemplo, a análise de erros em uma perspectiva curricular, que muito informam sobre caminhos cognitivos e contribuem para o planejamento pedagógico. Perde-se, também, de vista, as questões específicas de aprendizagem e das relações didáticas. Justifica-se esse uso indiscriminado com a vantagem da comparabilidade; mas, para se ter comparabilidade de resultados dispõe-se de vários outros mecanismos estatísticos. Seria bom trabalhar com certa variação nos modelos avaliativos, definidos para situações e objetivos específicos, considerando as finalidades de cada nível, subnível ou área de ensino que compõe a educação básica de modo integrado com os diferenciais de desenvolvimento cognitivo-socioafetivo das crianças, adolescentes e jovens – seres em desenvolvimento. O próprio ENEM que se originou com um sofisticado modelo de habilidades e competências, propondo-se a trabalhar com questões de cunho interdisciplinar e meta-cognição, veio recentemente a ser adaptado ao modelo da Prova Brasil e à metodologia TRI. A própria construção dessa escala é controversa, não se tendo informação de quais itens foram considerados ou não nos resultados, entre outros aspectos. Faltam informação e transparência. Ainda, na própria área estatística discute-se a consistência desse modelo probabilístico de estimativa de desempenho de estudantes, e, no caso do modelo estatístico, o que se propõe é a detecção de um traço cognitivo latente, havendo na literatura especializada várias restrições às funções probabilísticas utilizadas. (Gatti, 2013, p. 60-61).

Com base em estudo de Duarte (2012) sobre os efeitos negativos da pobreza no IDEB, Horta-Neto (2013) salienta o problema técnico e político (a injustiça com alunos e educadores) de se ranquear escolas pelo índice, uma vez que o nível socioeconômico afeta consideravelmente os resultados, o que evidencia a necessidade de outras políticas sociais para enfrentar o problema de desigualdades sociais que se transmutam em desigualdades escolares.

Sabe-se que existem escolas frequentadas pelas populações pobres que conseguem superar essas limitações, mas, como não poderia deixar de ser, seu número é bastante reduzido. Além disso, um conjunto de situações especiais existe nessas escolas afetando positivamente o desempenho dos alunos. Por diversas razões, essas situações são difíceis de serem replicadas em qualquer escala no curto prazo. (Horta-Neto, 2013, p. 152).

Horta-Neto (2013) acredita que o teste censitário (Prova Brasil), a divulgação dos resultados da avaliação por escola e o IDEB não contribuem para o fortalecimento do pacto federativo entre os entes da Federação, já que o governo federal estaria dialogando diretamente com as escolas e, desse modo, “passando por cima dos governos estaduais e municipais” (Horta-

Neto, 2013, p. 153), na contramão do “espírito federativo com que o SAEB foi constituído” (Horta-Neto, 2013, p. 155).

Depois da Prova Brasil e do IDEB, houve uma profusão de testes oficiais muito similares pelas escolas, obrigando um estabelecimento a testar seus alunos, em alguns casos, mais três vezes em um mesmo ano letivo, o que fomentou “um mercado educacional que está em franco desenvolvimento oferecendo livros e consultorias dedicadas a preparar os professores para participação nessas avaliações” (Horta-Neto, 2013, p. 158).

Testa-se mais na expectativa de que, com isso, os escores aumentem. Foge dessa lógica a importância da aprendizagem: busca-se tão somente pontuações mais altas. Todos que compreendem a complexidade do processo educacional sabem que escores mais altos em testes de desempenho não representam necessariamente que um aprendizado significativo esteja acontecendo. (Horta-Neto, 2013, p. 159).

Para o autor, a Prova Brasil e o IDEB não podem ser a última palavra sobre a qualidade da escola (não podem substituir a avaliação institucional) nem sobre o aprendizado dos alunos em sala de aula (*locus* privilegiado da avaliação de aprendizagem), mas são muito importantes para objetivos mais sistêmicos, principalmente em relação ao monitoramento dos avanços educacionais do país. “Quando se imagina que com o mesmo instrumento é possível atuar sobre níveis tão distintos cria-se uma enorme confusão de informações e foge-se do que é essencial” (Horta-Neto, 2013, p. 160). Nesse sentido, a educação de qualidade passa pela articulação de diferentes modalidades avaliativas e pelo respeito às atribuições educacionais estabelecidas pelo pacto federativo brasileiro.

O debate sobre prós e contras das avaliações externas ganhou outra nitidez a partir da discussão proposta por Bonamino e Sousa (2012). Na investigação sobre as três gerações da avaliação em larga escala no Brasil, as autoras se detêm especialmente sobre as considerações acerca dos riscos e potenciais das avaliações de segunda e terceira geração para o currículo e práticas escolares.

Contraditoriamente, as avaliações associadas a diferentes graus de responsabilização, por um lado, impactaram de maneira preocupante o currículo e as práticas - em muitos casos, levando a um estreitamento curricular e ao foco excessivo na preparação para os testes, apoiada em avaliações internas de aprendizagem a partir do modelo dos testes padronizados; por outro lado, propiciaram “uma discussão mais informada sobre o currículo escolar, em termos das habilidades fundamentais de leitura e matemática que ainda não têm sido garantidas a todos os alunos de ensino fundamental e médio” (Bonamino; Sousa, 2012, p. 386-387).

A primeira geração de avaliações externas, de caráter amostral, consiste na avaliação diagnóstica da qualidade da educação, sem atribuição de consequências diretas (simbólicas ou materiais) para as escolas e para o currículo escolar. Não permite medir a evolução do desempenho individual de alunos ou escolas, não possibilitando, portanto, políticas de responsabilização de professores, diretores e gestores por melhorias de qualidade nas unidades escolares. O desenho amostral das avaliações externas implica menor poder indutor de mudança¹⁰, motivando muito pouco os diretores e profissionais das escolas a “inteirar-se dos resultados das avaliações e para levá-los em consideração em sua atuação educacional e pedagógica” (Bonamino; Sousa, 2012, p. 386).

Primeiro nas avaliações estaduais, e depois na avaliação federal, como demonstram as autoras, no estágio atual das iniciativas de avaliação em larga escala, emergem outros dois novos modelos de avaliação - censitários, e com melhor conteúdo informacional sobre as escolas - com a finalidade de subsidiar políticas de responsabilização com atribuição de consequências para os agentes escolares:

a) Avaliações de segunda geração: graças à divulgação ampla dos resultados, possibilita uma responsabilização branda, com consequências simbólicas: o reconhecimento ou desprestígio das escolas. Acredita-se que o conhecimento dos resultados possibilita a mobilização das equipes escolares e dos pais para a melhoria da educação. Um exemplo de avaliação de 2ª geração é a Prova Brasil, do governo federal. Ela permitiu traçar metas para escolas e redes, obtendo maior comprometimento dos profissionais e gestores: “Em termos de responsabilização, no entanto, a Prova Brasil e o uso de seus resultados para composição do IDEB integram uma política de responsabilização branda” (Bonamino; Sousa, 2012, p. 380).

b) Avaliações de terceira geração: além da divulgação, seus resultados são utilizados para atribuir consequências materiais – recompensas ou sanções – aos profissionais, escolas e gestores, caracterizando um programa de responsabilização forte, em geral associado à remuneração por desempenho (bônus) e alocação de recursos (prêmios) em função de metas estabelecidas (Bonamino; Sousa, 2012).

O maior poder indutor das avaliações de segunda e, principalmente, de terceira geração trazem, contraditoriamente, maiores potencialidades e riscos:

Avaliações de segunda e terceira geração, associadas à introdução de políticas de responsabilização baseadas em consequências simbólicas e materiais, têm o propósito de criar incentivos para que o professor se esforce no aprendizado

¹⁰ Oliveira e Araujo (2005, p. 18) já apontavam a falta de consequência em função de seus resultados, mas em outro sentido: a falta de ações político-administrativas dos gestores do sistema em relação aos insumos e processos imprescindíveis para um padrão mínimo de qualidade escolar, legalmente assegurado.

dos alunos. No entanto, evidências nacionais e internacionais mostram que principalmente o uso de resultados das avaliações de terceira geração para informar iniciativas de responsabilização forte pode envolver riscos para o currículo escolar. Um deles é a situação conhecida como ensinar para o teste, que ocorre quando os professores concentram seus esforços preferencialmente nos tópicos que são avaliados e desconsideram aspectos importantes do currículo, inclusive de caráter não cognitivo. (Bonamino; Sousa, 2012, p. 383).

Contudo, na perspectiva das autoras (Bonamino; Sousa, 2012), os riscos parecem estar relacionados muito mais ao desenho das políticas de responsabilização (a partir do uso dos resultados aferidos) do que ao desenho propriamente dito das avaliações externas. Como o currículo escolar possui múltiplos objetivos (muito além dos meramente cognitivos) e as medidas de resultados utilizadas pelas avaliações em larga escala visam a objetivos cognitivos relacionados à leitura e à matemática, a limitação não é da avaliação em larga escala, mas da “interpretação distorcida do significado pedagógico dos resultados da avaliação” (Bonamino; Sousa, 2012, p. 384).

Em estudo sobre os sistemas estaduais de avaliação, Sousa e Oliveira (2010), identificaram a tendência dos gestores estaduais em defender as tais “consequências fortes” em função da “articulação da avaliação de desempenho dos alunos à carreira, remuneração (incluindo gratificações e bônus) e mesmo à certificação docente” (Sousa; Oliveira, 2010, p. 816)¹¹.

Somam-se a isso as dificuldades das escolas na compreensão dos informes das avaliações externas e a inexistência de cultura avaliativa, que acabam por minimizar possíveis impactos positivos no incremento da qualidade do serviço educativo. (Sousa; Oliveira, 2010). Além do mais, tampouco se observa o uso dos dados das avaliações em larga escala para a avaliação das instâncias de gestão do sistema educacional ou das políticas públicas educacionais, o que poderia ser um movimento promissor especialmente se articulado com procedimentos de autoavaliação das escolas e demais instâncias do sistema (Sousa; Oliveira, 2010).

Para Sousa e Oliveira (2010), apesar do avanço da capacidade técnica dos estados em realizar avaliações em larga escala, existem problemas sérios decorrentes da terceirização da atividade de avaliação. Devido à complexidade técnica e logística dos processos de medida e

¹¹ Tendência já apontada por Sousa (2008). Diante da constatação da relativa indiferença das equipes escolares com os baixos desempenhos dos alunos aferidos por meio dos testes das avaliações externas, gestores das redes passaram a defender propostas de premiação docente e outros incentivos por mérito ou produtividade. Com o fraco poder indutor da mera disseminação pública dos resultados das avaliações, os gestores tendem a apostar em consequências mais efetivas, ou seja, numa política de responsabilização forte.

avaliação em larga escala, poucas instituições e empresas (um verdadeiro oligopólio) são contratadas para a prestação do serviço. O problema é que as equipes de avaliação das secretarias não se apropriam completamente das propostas de suas redes, ficando na dependência das instituições ou empresas contratadas. Ou seja, “não se incorpora ao patrimônio técnico das equipes de avaliação a competência na área de medida e avaliação educacional” (Sousa; Oliveira, 2010, p. 814).

O caso de São Paulo é certamente emblemático da situação dos sistemas de avaliação em nível estadual, como demonstra o trabalho de Sousa e Arcas (2010), no que diz respeito aos impactos das avaliações em larga escala no currículo e nas práticas escolares. Isso se dá principalmente pela forte articulação entre as matrizes de avaliação com o currículo oficial e os materiais didáticos da rede paulista. Por consequência, a apropriação da avaliação externa estadual tem se revelado por demais instrumental e utilitarista, com foco excessivo no treinamento para melhorar as performances nos testes. Para tanto, verificou-se o uso das notas do Saresp na composição das notas bimestrais das avaliações internas, além de uso intensivo de práticas avaliativas tradicionais de aprendizagem - provas unificadas, exames e simulados do Saresp. Para os pesquisadores, o governo estadual eximindo-se de sua cota de responsabilidade fomenta uma cultura avaliativa meritocrática com responsabilização unilateral de alunos (pela não aprendizagem) e de professores (pelas dificuldades no ensino). E o pior de tudo, pelos baixos desempenhos no Saresp, a engrenagem meritocrática parece se mostrar falha em seu suposto propósito de excelência das aprendizagens:

Se a Secretaria de Educação explicita que as matrizes do Saresp se constituem em um recorte do currículo escolar, um trabalho pedagógico que tem como referência central a avaliação em larga escala não estaria limitando o desenvolvimento do currículo? Essa centralidade no Saresp, induzindo o currículo escolar, não estaria promovendo apenas a busca por bons resultados? E como fica a avaliação da aprendizagem que, em tese, deveria se fundamentar em uma diversidade de instrumentos que são utilizados de modo cotidiano e não com dia e hora marcados? (Sousa; Arcas, 2010, p. 194).

Por certo, uma das características mais marcantes da política educativa no estado de São Paulo é o controverso bônus pago às equipes escolares em função do Saresp, política também adotada por outros entes federados, fortalecendo a tendência de incorporação do desempenho dos alunos em avaliações externas como critério central da avaliação docente, “sob o argumento de mobilizar profissionais da escola e alunos a buscarem melhor desempenho nas provas” (Sousa, 2008, p. 87).

O Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp) é o indicador de referência para o pagamento do bônus aos profissionais da rede estadual. Esse reducionismo da avaliação docente é criticado por Sousa (2008):

O aspecto a ser problematizado não é a pertinência de se desenvolverem processos sistemáticos de avaliação dos profissionais da educação, mas, sim, suas finalidades e, em consequência, o uso a ser feito de seus resultados. Além disso, é fundamental que se considere a avaliação dos profissionais da educação como um dos elementos integrantes da avaliação da escola, analisando-se o trabalho escolar de modo articulado com as políticas educacionais implementadas. Desse modo, impõe-se a sistematização de procedimentos de avaliação das diferentes instâncias dos sistemas educacionais e não, apenas, dos profissionais das escolas e de seus alunos. (Sousa, 2008, p. 87).

Por fim, o posicionamento e os argumentos dos que assumiram um “apoio crítico” às avaliações em larga escala, situam-se entre as posições mais acaloradas do debate, ou entre entusiasmos e recusas, como quis Alavarse (2013), apropriando-se da figura de estilo de José Paulo Paes como recurso de presença da argumentação que sustenta seu próprio ponto de vista – autodeclarado como “o lugar da necessária compreensão crítica”:

Para iniciar a abordagem da avaliação educacional propriamente dita, devemos reconhecer esse quadro de presença significativa das avaliações externas, com ressonâncias acaloradas de vários matizes. Novamente nos apoiando em José Paulo Paes, quando nos aproximamos dessas avaliações assistimos recusas e entusiasmos, o que ressalta o lugar da necessária compreensão crítica. Diante de tais avaliações, encontramos, com muita frequência, dirigentes educacionais – secretários e ministros – que se entusiasma com elas; por exemplo, encantados com a suposta precisão que seus números – os resultados – teriam e a capacidade de revelar a “verdade” de suas redes e escolas. Mas há, também, um tipo de oposição às avaliações externas que as recusa completamente, como se elas fossem o sinônimo de um “mal”, como se fossem intrinsecamente desprovidas de qualquer significado ou importância, como se elas não tivessem nenhuma validade e fossem desprovidas de qualquer consistência. Parece-me que essas duas posturas são, com todo o respeito, equivocadas. Uns porque querem fazer política educacional como se estivessem completamente autorizados por tais procedimentos avaliativos; outros que confundem completamente a política educacional com tais procedimentos. (Alavarse, 2013, p. 139-140).

Por último, o apoio crítico delimita uma macrorregião argumentativa que coaduna o reconhecimento da modalidade de avaliação externa e em larga escala, mas sem endossar a tendência de conversão de professores e escolas em objetos dessas avaliações. Essa zona argumentativa estrutura sua argumentação em termos de prós e contras em relação a um conjunto de tópicos como: o paradigma objetivista dessas avaliações e as tecnicidades do processo avaliativo e de seus resultados; os usos e efeitos de seus resultados; as avaliações

centistárias e indicadores associados; a expansão do aparelho de avaliação no Brasil; a integração do país em avaliações internacionais; e às políticas de gestão da qualidade do produto escolar. Desde uma matriz ideológica crítica, compõe uma rede sociodiscursiva que valoriza a corresponsabilidade Estado-escola na produção da qualidade educacional e que problematiza as políticas de governança gerencial na educação e a agenda global e corporativa de reforma da educação básica - e seus dispositivos de padronização curricular, quase-mercado e *accountability* gerencial.

3.2 Recusa propositiva

Este posicionamento desenvolve uma crítica contundente às políticas educacionais meritocráticas e gerencialistas que se legitimam por certos desenhos e usos de avaliações externas mais centralizadas, mas que não chegam a recusar os procedimentos de avaliação em larga escala: na verdade, este ponto de vista é bastante propositivo ao repensar o lugar das avaliações de sistema de forma articulada à avaliação institucional da escola pública.

Luiz Carlos de Freitas (2007) é um crítico contumaz das formas de implementação das políticas de avaliação de sistema (MEC-INEP), baseadas em responsabilização unilateral ou vertical, que é indutora de desigualdade escolar (escolas para ricos e escolas para pobres). O autor contesta indicadores estatísticos como o IDEB que podem ocultar em suas médias estatísticas a verdadeira situação das crianças e jovens das classes populares no interior da escola e propõe uma responsabilização bilateral do Estado e da escola (qualidade negociada), com foco na articulação da avaliação institucional com a avaliação em larga escala, no nível local do sistema educacional, ou seja, nos municípios.

Expressando desapontamento com a continuidade de políticas liberais da era FHC pelo governo Lula, baseadas na “responsabilização” e privatização do público, L. C. Freitas (2007, p. 966) contesta as concepções arraigadas na Prova Brasil e no IDEB. Segundo o autor, as avaliações de larga escala seriam instrumentos regulatórios utilizados pelo governo federal para um relacionamento gerencial com governadores e prefeitos, operacionalizando o ranqueamento das escolas e redes de ensino, acirrando a competição. Tratar-se-ia, então, da mesma lógica liberal hegemônica da era FHC, mas com nova direção (o então governo Lula).

A Prova Brasil e os usos previstos para ela (acesso à avaliação de cada escola via internet, por exemplo), como forma de responsabilização, poderiam fazer parte de qualquer programa liberal (do Partido Democrata brasileiro até o Partido Republicano de Bush, para não falar da dobradinha Thatcher/Blair). (Freitas, 2007, p. 968-969).

Sob uma ótica liberal, o IDEB acaba servindo à medição do mérito e à ocultação da desigualdade social sob a forma de um indicador supostamente neutro. Freitas (2007) acredita ser um grande equívoco analisar a educação básica brasileira apenas com uma variável, o desempenho do aluno. E destaca dois problemas relacionados ao indicador: 1) a pressão autoritária do governo federal sobre os municípios para assumir metas do IDEB em troca de verbas, o que poderá levar os prefeitos a liberarem o fluxo do sistema de suas escolas, por meio de mecanismos de aprovação automática; 2) a ocultação nas médias estatísticas do IDEB da exclusão internalizada dos alunos oriundos das camadas populares (Freitas, 2007).

Ainda segundo o autor (Freitas, 2007), é um equívoco do MEC tomar o IDEB como principal indicador de qualidade do sistema educacional brasileiro: ao considerar a taxa de aprovação em sua fórmula, o índice poderá subir apenas com o aumento do número de alunos aprovados sem que haja necessariamente aumento da aprendizagem. Além disso, esse indicador traz o risco de ocultação da má qualidade do ensino para os alunos com pior desempenho (e mais pobres), uma vez que a referência é a proficiência média da escola e da rede. Assim, um grupo de bons alunos pode fazer a média subir sem que o ensino esteja melhor para todos. Na opinião do autor, seria muito melhor uma medição baseada no custo aluno/qualidade ou um indicador mais amplo e sensível às desigualdades sociais.

Considera também as metas do fixadas para 2021 (6 no IDEB) pelo MEC como muito distantes -uma forma de transferir a responsabilidade do governo federal para estados e municípios. “Espera-se mais. Espera-se do governo federal uma política de Estado para o ensino fundamental e para sua avaliação. Nesta ordem: primeiro a política educacional, depois a política de avaliação” (Freitas, 2007, p. 982).

Sendo assim, propõe que a avaliação em larga escala (ou de sistema) devem ser destinadas, preferencialmente, não para avaliar as escolas, mas à avaliação das políticas públicas educacionais. Afinal, o governo não pode apenas avaliar e culpar as escolas, pois precisa ver suas falhas e olhar para as contradições do sistema social. Para Freitas (2007), é preciso criar uma parceria entre escola e governo local, pela articulação de processos de autoavaliação com avaliação de sistemas feita pelos municípios.

Em nível municipal, uma avaliação da rede de ensino conduzida pelos conselheiros municipais de educação e desenhada com a participação dos professores têm melhores condições de se constituir com legitimidade técnica (construindo matrizes curriculares de referência mais próximas do praticado em sala de aula, por exemplo) e legitimidade política. Isso favoreceria a aceitação da avaliação e o uso dos resultados pelos profissionais do magistério (Freitas *et al.*, 2014).

Instituir a obrigatoriedade da avaliação de sistema (políticas públicas educacionais) no âmbito municipal, com periodicidade bienal, sob controle do Conselho Municipal de Educação. SAEB, Prova Brasil e os sistemas estaduais de avaliação são mecanismos de acompanhamento do âmbito federal ou estadual e devem ser voltados para o monitoramento das tendências globais desses sistemas. Sua função não é entender o que ocorre em uma escola específica. Entretanto, a avaliação de sistema no nível municipal tem a finalidade de permitir um acompanhamento do conjunto dos resultados das escolas da rede e, pela proximidade, ser mais um elemento a ser levado em conta no processo de avaliação institucional de cada escola. Técnicas não-paramétricas como Análise por Envoltória de Dados podem ser utilizadas para se definir uma fronteira de eficiência entre escolas, levando em conta a realidade particular de cada rede e o resultado de avaliações nacionais e/ou locais (Cf. Rodrigues, 2005). A proximidade e o tamanho permitiriam também estudos longitudinais de painel (em que os mesmos alunos são acompanhados ao longo do tempo), superiores aos longitudinais seccionais feitos pelo SAEB e pela Prova Brasil. (Freitas, 2007, p. 976).

Nesse sentido, os sistemas municipais de avaliação - ancorados tanto em processos de avaliação institucional como em processos de avaliação em larga escala – se justificam pela proximidade do gestor municipal com a realidade escolar. É o prefeito que tem melhores condições de compreender por que uma escola não se saiu bem, sendo impossível fazer isso desde Brasília (Freitas, 2007). O papel do governo federal seria o de apoiar financeira e tecnicamente a implantação dos sistemas municipais de avaliação, tanto no campo da avaliação em larga escala como no campo da avaliação institucional. Além disso, o pesquisador acredita ser fundamental definir um teto para gastos dos municípios com os processos de avaliação como forma de evitar a mercantilização destes e a retirada de recursos necessários para outras áreas de ensino.

Freitas (2007) propõe também instituir a obrigatoriedade da avaliação institucional participativa em todas as escolas da rede municipal. A avaliação institucional, via processo de autoavaliação, deverá estabelecer um elo entre os dados da avaliação interna dos alunos, feita pelo professor, e os dados da avaliação externa dos alunos, feita pelo sistema, que precisam ser reconhecidos como pertencendo à escola para impactar a qualidade do ensino (Freitas *et al.*, 2014).

A avaliação em larga escala de redes de ensino precisa ser articulada com a avaliação institucional e de sala de aula. Nossa opinião é que a avaliação de sistema é um instrumento importante para monitoramento das políticas públicas e seus resultados devem ser encaminhados, como subsídio, à escola para que, dentro de um processo de avaliação institucional, ela possa usar estes dados, validá-los e encontrar formas de melhoria. A avaliação institucional fará a mediação e dará, então, subsídios para a avaliação de sala de aula, conduzida pelo professor. Entretanto, sem criar este mecanismo de mediação, o simples envio ou a disponibilização de dados em um site ou relatório não

encontrará um mecanismo seguro de reflexão sobre estes. Os dados podem até ter legitimidade técnica, mas lhes faltará legitimidade política. Vamos, novamente, esquecer de “combinar” com as professoras os acordos entre o MEC e os municípios, afastando-as do processo? (Freitas, 2007, p. 979).

Em suma, o autor não é contra a existência de avaliação externa em larga escala, nem contra a existência de índices de desempenho dos alunos, mas posiciona-se contra o uso da avaliação externa para políticas de responsabilização vertical, de inspiração liberal, que pressiona os municípios a toda sorte de armadilhas para aumentar seus desempenhos com forma de obter recursos: “Prova Brasil, SAEB e IDEB devem ser instrumentos de monitoramento de tendências e não instrumentos de pressão” (Freitas, 2007, p. 981). Para Freitas (2005), a avaliação em larga escala tem lugar principalmente como um dispositivo da avaliação institucional, na forma de um sistema de monitoramento de desempenho dos alunos, sem premiar ou punir escolas, mas como “parte de um conjunto mais amplo de informações da realidade das escolas” (Freitas, 2005, p. 930) para subsidiar a reflexão no interior dos processos de avaliação institucional¹².

Neste esforço, além da avaliação institucional será necessária a construção de um conjunto de medições que permita acompanhar longitudinalmente o desempenho das crianças nas redes de ensino. [...] Trata-se, portanto, de construir uma estratégia alternativa que recoloca os processos de medição de desenvolvimento dos alunos em seu devido lugar – desgastados que foram pelas políticas neoliberais ávidas por premiar e punir professores – e os associe a um processo de avaliação (institucional) destinado a levar em conta o desempenho do aluno como parte de um conjunto mais amplo de informações da realidade das escolas, favorecendo a reflexão e a organização dos trabalhadores em cada uma delas. (Freitas *et al.*, 2014, p. 67).

Esse posicionamento que prioriza a municipalização da avaliação externa articulada com autoavaliação da própria escola expressa uma concepção sobre a mudança escolar: ela não poderia ser fomentada desde um centro pensante e técnico até a ponta do sistema. A concepção de qualidade das políticas educacionais neoliberais caracteriza-se pela “imposição verticalizada de ‘padrões de qualidade’ externos ao grupo avaliado” (Freitas, 2005, p. 921): fato que leva a resistência dos coletivos escolares a todas essas normas e padrões estabelecidos a priori e do alto. A mudança não é produto de um centro difusor, bastando persuadir os atores locais, mas

¹² Em Campinas, desde 2005, a rede municipal com apoio de especialistas da Faculdade de Educação da UNICAMP construiu um sistema próprio de avaliação de desempenho dos alunos, sem fins classificatórios (ou de ranqueamento), e sem qualquer punição ou premiação envolvida, mas como dispositivo de uma política de avaliação institucional, articulando autoavaliação da escola e avaliação externa, combinando o monitoramento de desempenho dos estudantes com o olhar externo de equipes da secretaria por meio de visitas *in loco* nas escolas (Souza; Andrade, 2009, p. 55).

sim “uma *construção local apoiada*” (Freitas, 2005, p. 924, grifo no original) A construção local deve partir de um desafio feito a cada escola: pautar suas demandas por condições de trabalho aos órgãos centrais ao mesmo tempo em que se compromete a repassar aos seus alunos os benefícios das condições de trabalho adicionais (Freitas, 2005, p. 928): “este é o sentido da qualidade negociada”. Portanto, “as mudanças não poderão ser exportadas desde um ponto central difusor. É fundamental mobilizar e motivar cada escola para que ela “*construa o seu caminho de melhoria*” (Freitas, 2005, p. 928, grifo no original).

Ao que nos parece, a principal voz do posicionamento que aqui chamamos de “recusa propositiva” em relação à controvérsia das avaliações em larga escala, que é Luiz Carlos Freitas, ergue-se não contra as avaliações externas, mas contra as políticas tecnicistas que se apoiam nelas. Este “neotecnicismo” se estrutura pela articulação de três categorias: responsabilização, meritocracia e privatização. Busca, assim, o controle dos resultados educativos referenciados em padrões de qualidade fixados desde o centro do sistema (*standards*).

O tecnicismo se apresenta, hoje, sob a forma de uma “teoria da responsabilização”, meritocrática e gerencialista, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “*standards*”, ou expectativas de aprendizagem 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 da psicologia behaviorista, fortalecida pela econometria, ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea. Denominamos esta formulação de “neotecnicismo”. (Freitas, 2012, p. 383).

A articulação da responsabilização, com meritocracia e privatização tem trazidos consequências negativas à educação pública. Cita-se, por exemplo, o estreitamento curricular e o apostilamento das redes públicas, da pré-escola ao ensino fundamental - como forma de garantir o alinhamento entre o ensinado e o avaliado (Freitas, 2012, p. 392). A tendência dos professores em priorizar as disciplinas que caem nos testes (Língua Portuguesa e Matemática) leva à marginalização de outros aspectos da formação da juventude: Desses, pode-se elencar os aspectos não cognitivos como a criatividade, as artes, a afetividade, a cultura, o desenvolvimento corporal (Freitas, 2012, p. 389), além de conteúdo para uma análise crítica da realidade. Ao final, a formação da juventude fica restrita a um currículo mínimo, isto é, a conhecimentos básicos (leitura, matemática, ciências) suficientes para atender as demandas de força de trabalho qualificada das corporações.

O clima de competição impossibilita a cooperação profissional interescolas e fortalece a tendência de afastar da escola os alunos com dificuldades de aprendizagem para não prejudicar a nota nas provas externas. Neste caso, existe o aumento da segregação

socioeconômica no território, com escolas que bloqueiam a entrada de “alunos de risco”, encaminhando-os para outras escolas – “especializadas” neste tipo de clientela. Há também o aumento da segregação socioeconômica dentro da escola com a formação de turmas para alunos com alto desempenho (os que “seguram” a média) e turmas para alunos com dificuldades de aprendizagem. Sem falar no risco de fraudes: escolas que alteram notas dos alunos; secretarias de educação que rebaixam o nível dos testes para melhorar artificialmente os desempenhos; professores que ajudam os alunos a realizarem os exames (Freitas, 2012).

Outro problema é a destruição moral do professor, por conta da responsabilização pelo desempenho dos alunos. Esse fato é agravado pelo apostilamento das redes por causarem a dependência docente de materiais didáticos estruturados, que acabam retirando do professor “a qualificação necessária para fazer a adequação metodológica, segundo requer cada aluno” (Freitas, 2012, p. 394). E tudo isso apoiado na “ilusão de que avaliações de larga escala possam avaliar também a escola e os professores” (Freitas *et al.*, 2014, p. 47).

Enfim, o embate de Freitas não é com as avaliações em larga escala em si, mas com a intencionalidade das grandes corporações privadas, que almejam o controle ideológico do sistema educacional por meio de políticas ancoradas em certos usos dos resultados das avaliações externas, com interesse em não deixar nada de fora e até “medir a alfabetização em crianças de 8 anos” (Freitas, 2012, p. 392).

Em relação à remuneração variável de professores em função do desempenho dos alunos nas avaliações externas (o famigerado “bônus”), Freitas (2016) afirma que os reformadores empresariais (aliança entre empresários, institutos, grupos de mídia, políticos neoliberais e *experts* das universidades) transferem para a educação a lógica da gestão privada, mas sem quaisquer evidências de sua efetividade na consecução das metas de qualidade almejadas.

O Estado de São Paulo, utiliza a solução há mais de uma década sem que tenha nenhum sucesso. [...] Experiências internacionais largamente divulgadas dão conta do fracasso da estratégia de pagamento de bônus variável para uma profissão complexa como a dos professores. [...] O ex-prefeito de New York, Bloomberg, utilizou fartamente a estratégia de pagar bônus quando esteve 12 anos à frente da Cidade de New York, e concluiu honestamente que deveria parar os bônus para não malgastar dinheiro público. [...] A National Academy of Science americana não aponta efetividade dos bônus. Nem mesmo a poderosa Associação Americana de Estatísticos que desaconselha o procedimento consegue deter a ideia. (Freitas, 2016).

Para Minhoto (2013), o grande problema está em quantificar um único fator, o desempenho do aluno, para garantir um julgamento justo sobre a qualidade do ensino de uma escola ou de toda uma rede de ensino. Nesse sentido, em nível da política pública, “é preciso

criar a cultura de avaliar a qualidade dos sistemas de ensino tendo em vista um número maior de variáveis que não apenas aquela gerada pela boa aferição do que os alunos sabem e são capazes de fazer” (Minhoto, 2013, p. 141), de forma a apreender as contradições sociais que contextualizam os desempenhos escolares.

Discutindo as repercussões e as tensões geradas pelas avaliações externas em escolas municipais da Baixada Fluminense, com impactos (neotecnocratas e gerencialistas) preocupantes na organização escolar e no trabalho pedagógico docente, Amaro (2013) também defende que as avaliações em larga escala podem se revestir de possibilidades quando ancoradas no conceito de qualidade negociada. Em outras palavras, as informações produzidas pelas avaliações externas precisam se articular com a avaliação institucional da escola, escapando de usos voltados para “ranquear”, “classificar”, “premiar” ou “punir”.

Dessa forma, as avaliações externas podem se constituir em importante meio de acompanhamento global dos sistemas de ensino, buscando constituir processos históricos do desenvolvimento dos sistemas que possibilitem perceber as tendências ao longo do tempo, com o objetivo claro de reorientar as políticas públicas. (Amaro, 2013, p. 53).

3.3 Recusa categórica

De acordo com Mendes *et al.* (2015), uma verdadeira “avaliocracia”¹³ - constituída por experts - tem emprestado sua credibilidade intelectual para legitimar os testes padronizados das avaliações em larga escala dos produtos escolares, utilizadas para imprimir ingerências nos sistemas educativos e nas escolas, corrompendo/deformando o conceito de autonomia escolar em prol da lógica do mercado na educação pública (cheque-ensino, escolas administradas por concessão etc.) da ampliação e naturalização das desigualdades escolares.

Em contraposição a essa “avaliocracia”, os autores defendem o engajamento dos pesquisadores da universidade em projetos de ensino, pesquisa e extensão com as escolas, focada em processos de autoavaliação como estratégia de resistência às avaliações externas e de promoção da qualidade social (e negociada) da escola pública. A avaliação institucional e os procedimentos de autoavaliação apresentam-se com uma lógica oposta à das avaliações em larga escala:

Essa pesquisa destaca-se por sua posição crítica à avaliação educacional baseada em testes padronizados, na comparação de dados quantitativos descontextualizados e no ranqueamento de escolas que, presentes em

¹³ Para Correia (2008, 2010 *apud* Mendes *et al.*, 2015, p. 1286), a “avaliocracia” é uma rede de tecnocratas altamente especializados que produz uma linguagem técnica sofisticada e instrumentada no campo da avaliação, mas distante das atividades educativas propriamente ditas.

diferentes países, não vêm alterando para melhor a qualidade da educação. (Mendes *et al.*, 2015, p. 1285).

No contexto da nova ordem econômica, o trabalhador é individualmente responsabilizado por sua desatualização tecnológica e profissional, sendo pressionado ao desenvolvimento permanente de novas competências ao longo da vida. Para os pesquisadores, a medição pontual das avaliações em larga escala não resolve a questão da qualidade do ensino, mas funciona como legitimação da escola dual (escola para os mais ricos e escola para os mais pobres), conformando um currículo mínimo destinado apenas aos segmentos sociais de menor renda (Mendes *et al.*, 2015; Kruppa; Arelaro; Ribeiro, 2017).

Em nível internacional, o PISA vem fomentando o mercado educacional de elaboração de testes, de produção de material didático e formação docente com foco nas competências e habilidades aferidas nos testes padronizados. No Brasil (anos 1990), dentro do quadro de expansão do neoliberalismo, os organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, com apoio das corporações privadas, impulsionam com vigor a implementação das avaliações estandardizadas para a classificação das escolas de acordo com os resultados obtidos pelos alunos. Esses agentes privados potencializados pela mídia conservadora atuam como agentes reguladores do poder público, na definição dos rumos das políticas educacionais (Mendes *et al.*, 2015).

Os autores consideram as avaliações em larga escala parte integrante de uma agenda global para a educação dos países que trabalha em última instância para privatizá-la. Esse movimento de privatização pode ocorrer de diversas maneiras, como propostas de cheque-ensino para os pais escolherem as escolas ou até mesmo a concessão da administração de escolas públicas para a iniciativa privada. Nesse sentido, os pesquisadores defendem uma avaliação formativa que reforça o poder dos atores locais na definição e legitimação da qualidade dos estabelecimentos educativos:

Por isso, não banimos a avaliação dos cenários educativos, mas conclamamos a produção de outras possibilidades. A luta por uma nova epistemologia da avaliação (a da complexidade) precisa disputar, palmo a palmo, a cena política, acercando-se do fenômeno com outro olhar, com significação aberta. Isso auxiliará a que se recupere o sentido da educação, ultrapassando o ethos de um serviço social eficiente, mais ligado aos meios que aos fins, introduzindo-se a luta pelos sentidos da qualidade social que deve ordenar o processo formativo, sabendo-se que os fins não são entidades etéreas, mas construções humanas, engendradas nas lutas de que participamos. (Mendes *et al.*, 2015, p. 1288).

A proposta consiste em construir reações desde o interior da escola às avaliações “produtocentradas” e aos efeitos das aprendizagens utilitaristas que subtraem da juventude “oportunidades de desenvolvimento humano, especialmente no campo dos valores, desprezados nas formas hegemônicas de avaliação que respondem aos interesses mercadológicos” (Mendes *et al.*, 2015, p. 1288).

Esta linha argumentativa destaca a experiência de Avaliação Institucional Participativa (AIP) na rede municipal de Campinas como exemplo de resistência às pressões da avaliação sistêmica, também como expressão de uma alternativa avaliativa regida pelo pilar da emancipação. Para Mendes *et al.* (2015), a rede municipal de Campinas é vanguarda em processos avaliativos de cunho contrarregulatório, que tem favorecido a organização das forças progressistas da escola para se contrapor aos interesses mercadológicos das avaliações externas, nacionais e internacionais. Salientam também o papel da pesquisa e da extensão universitária como pontos de apoio para essa intervenção transformadora na escola, impulsionando processos participativos de autoavaliação, com vistas ao fortalecimento dos coletivos escolares para o enfrentamento das políticas de responsabilização vertical pautadas em resultados dos estudantes aferidos por avaliações externas.

De acordo com Saul (2015), o Estado avaliador instituiu um sistema de controle por meio de medidas de avaliação, no quadro de uma racionalidade técnica, a serviço de uma educação domesticadora, que impõe a estrutura curricular, procedimentos de ensino, processo de formação e regulação do trabalho docente e a avaliação da aprendizagem no interior das escolas. Esse sistema de controle responsabiliza os profissionais da educação pela má qualidade da educação ao mesmo tempo em que estimula o mercado educacional:

Essa efervescência avaliativa, ao lado de ser um bom mote para a grande imprensa, constitui-se em interessante nicho de mercado na sociedade capitalista contemporânea. As avaliações externas, quer em nível municipal, estadual, nacional ou internacional, são responsáveis por estimular e induzir a produção de sistemas de ensino e de formação de professores, que se anunciam poderosos para a obtenção de bons resultados para os alunos e as escolas, com a promessa do alcance de melhores posições no ranking da chamada qualidade da educação. Em consequência, instalou-se um atraente mercado competitivo para esses produtos educacionais, e nele florescem as empresas que visam a auferir altos lucros com a venda dessa mercadoria – a educação. (Saul, 2015, p. 1301).

A avaliação educacional tem servido a propósitos de uma educação domesticadora – ao colocar os educandos numa atitude passiva diante de conhecimentos prontos, não significativos, e distantes de “uma leitura crítica da realidade, com perspectivas de transformá-la” (Saul, 2015,

p. 1303). A autora também questiona o valor do conhecimento aferido por mensurações do tipo IDEB, SAEB, Saresp, ANA e PISA para crianças e adolescentes que vivem em contextos marcados por injustiças, exclusão e violência.

Um sistema de avaliação que acena para uma educação democrática torna-se incoerente ao defender propostas meritocráticas nas quais os índices resultantes de avaliações externas são os indicadores da qualidade da educação. As avaliações externas, regidas pela lógica do controle, visam a classificar alunos, escolas, professores, com a intenção de produzir rankings que servem tão somente aos propósitos do mercado. Embora vezes de importantes intelectuais já se levantem contra avaliações de cunho autoritário, neotecnicistas, que só interessam ao mercado, o Brasil mantém e defende a lógica do controle em diferentes instâncias que definem as políticas educacionais e de avaliação. (Saul, 2015, p. 1310).

Evangelista e Leher (2012, p. 10) alertam para a existência uma “agenda do capital para a educação”, impulsionada no país pelo movimento Todos Pela Educação (TPE), em torno de algumas ideias: currículo baseado em competências básicas, metas educacionais aferidas por avaliações centralizadas, responsabilização punitiva de escolas e professores e uniformização da pedagogia nas escolas. Segundo os autores, esta última favorece o processo de “expropriação dos conhecimentos dos professores” pelas “grandes corporações” produtoras de apostilas, cartilhas e livros didáticos.

A subordinação do trabalho pedagógico aos exames padronizados por descritores de “competências” necessariamente afins à sociabilidade reclamada pelo capital, aferidas em quase todo o planeta pelo *Programme for International Student Assessment* (PISA) [...] que, grosso modo, o MEC e o TPE objetivam implementar em todo o país, efetiva o autoritarismo travestido de “inovação didática”, como a redução do professor a manuseador de métodos, pacotes de tecnologias de informação e cartilhas comercializadas por corporações. (Evangelista; Leher, 2012, p. 11).

Na perspectiva da recusa categórica às avaliações externas, há a primazia da autoavaliação no processo de qualificação da escola. A definição dos indicadores e metas de qualidade, portanto, seria tarefa dos coletivos de cada escola. Nesse sentido, o centro da luta pela qualidade estaria essencialmente na ponta do sistema, cabendo ao poder central atender as demandas das escolas, com uma regulação mínima que não ultrapassa o monitoramento da qualidade do serviço educativo que foi autonomamente estabelecida pela instituição escolar.

Há proximidades (intelectuais e políticas) entre a perspectiva de resistência às avaliações-controle no Brasil e o movimento europeu de autoavaliação das escolas (Cf. Terrasêca, 2012a). Logo abaixo (Quadro 1), sintetizamos algumas características-chave das duas abordagens que competem como paradigma para a avaliação de escolas a partir da

formulação dos pesquisadores europeus Guy Berger (da Universidade de Paris VIII) e Manuela Terrasêca (da Universidade do Porto), dois intelectuais orgânicos desse movimento no “velho continente”. Desse ângulo teórico-político, concorrem socialmente duas orientações avaliativas da escola, que são completamente distintas do ponto de vista epistemológico, metodológico e discursivo, com coexistência longe de ser pacífica graças a um conjunto de “descritores” opostos pelo vértice (releitura interpretativa nossa) que disputam os traços semântico-ideológicos do signo ‘avaliação’.

Quadro 1 - Oposição de paradigmas para a avaliação de escolas: abordagem da avaliação externa vs. abordagem da autoavaliação

Abordagem da avaliação externa	Abordagem da autoavaliação
Dispositivo de regulação e controle	Dispositivo de autonomia e emancipação
Informações para instâncias superiores	Autoconhecimento organizacional
Indução de melhoria de fora para dentro	Construção da melhoria desde dentro
Indicadores externamente definidos	Indicadores internamente negociados
Ênfase nos resultados, na eficácia	Ênfase na mudança de processos internos
Lógica do mercado e da burocracia governamental	Lógica da participação e auto-organização comunitária
Visão técnica referenciada em padrões	Visão holística, multirreferenciada
Elogio da homogeneidade	Elogio da heterogeneidade
Prestação de contas, responsabilização	Controle social, engajamento
Realizada por especialistas de fora	Realizada pelos próprios implicados
Positivista, racionalista, cientificista	Fenomenológica, dialógica
Emergência do quantitativo e da análise da estatística	Emergência do qualitativo e da perspectiva dos atores locais
Medida e verificação de conformidade	Interpretação, produção de sentido
Transferência de poder do avaliado para o avaliador	Covalência e sinergia de poder entre os participantes

Fonte: Elaboração do autor, a partir da leitura de Berger e Ardoino (1986) Sousa e Terrasêca (2014) e Terrasêca (2012a, 2012b).

A *rede sociodiscursiva* desse programa abrange intelectuais da educação, professores-pesquisadores da educação básica e, principalmente, acadêmicos de instituições de ensino superior (universidades públicas, majoritariamente), que resistem à existência de um sujeito avaliador externo à comunidade escolar.

Na verdade, as denúncias dos usos e efeitos negativos dos resultados dessas avaliações decorre da própria negação categórica do paradigma objetivista e quantitativista de avaliação. Essa negação se estende a todos os fenômenos-chave da trama histórica da avaliação em larga escala no Brasil, especialmente: à emergência das avaliações censitárias e seus indicadores associados; à expansão do aparelho avaliativo; e à participação do Brasil em avaliações internacionais.

Desde uma matriz ideológica crítica, sustentada por uma rede sociodiscursiva que defende a autorregulação das escolas e a atuação essencialmente provedora do Estado, o campo de recusa se contrapõe radicalmente ao modelo de governança da educação, à reforma educacional global, à padronização curricular, aos mecanismos de quase-mercado, à accountability gerencial e às políticas de gestão da qualidade do produto escolar.

3.4 Ou quase recusa

Numa posição de fronteira entre a *recusa propositiva* e a *recusa categórica* das avaliações em larga escala, temos um tipo de posicionamento/argumentação que - colocando mais peso nas sistemáticas de autoavaliação da escola - defende um diálogo com os dados produzidos pelas avaliações sistêmicas, admitindo uma relação de complementariedade entre avaliação institucional e avaliação externa, embora atribuindo um papel por vezes coadjuvante ou secundário às avaliações em larga escala. Ou seja: trata-se de um posicionamento de “quase recusa”.

Para Sordi (2011), os dados da avaliação de sistema “informam algo sobre a qualidade do trabalho escolar”, mas só ganham sentido quando em diálogo com a avaliação da aprendizagem dos alunos na sala de aula, numa conectividade mediada pela avaliação institucional participativa.

Contudo, trata-se de um “diálogo não subserviente” (Sordi; Ludke, 2009, p. 320):

Reagir às avaliações externas não é o mesmo que negar completamente seus dados. Mas contextualizá-los à luz da realidade local, das evidências que explicam as informações, explicando os resultados, contestando as informações que não parecem consistentes. (Sordi; Ludke, 2009, p. 326).

Sordi e Ludke defendem a presença da avaliação institucional na formação inicial e continuada dos professores como forma de garantir “o saber posicionar-se diante dos dados oferecidos pela avaliação externa, usando-os para esclarecer a realidade escolar, quer pela aceitação das evidências ou pela refutação das mesmas” (Sordi; Ludke, 2009, p. 327).

Segundo Sordi (2012a, p. 41), não se pode negar a importância das medidas sistêmicas. Se tomadas como série histórica funcionam como subsídio ao processo de reflexão dos atores da escola sobre o projeto pedagógico que constroem coletivamente, entendendo, explicando, ratificando e contestando “os resultados de seus alunos à luz das circunstâncias e contextos locais”. Em suma, advoga por uma “apropriação crítica dessas medidas pelos atores da escola”.

Entretanto, faltaria aos sistemas de avaliação/regulação do poder central justamente o nível institucional de avaliação da escola, para que os informes gerados pela avaliação externa possam ser úteis, ocupando o devido lugar que lhes cabe: isto é, o de subsídios do diagnóstico educativo, por meio de indicadores quantitativos que “informam algo sobre a qualidade das escolas” (Sordi, 2012a, p. 43-45). Na expressão da autora:

Cabe ao sistema central o dever de monitorar o desenvolvimento de suas escolas e de todas as instituições que se responsabilizam por atividades de interesse público. Isso o autoriza a avaliar a qualidade das instituições de ensino. Contestar a forma como vêm sendo avaliadas as escolas e as consequências da proposição de modelos avaliativos centralizados e distantes do chão das escolas não implica desprezar a avaliação e sua dimensão formativa. (Sordi, 2012a, p. 46).

Por fim, é preciso registrar que o foco deste posicionamento está na defesa dos indicadores de qualidade internamente concebidos pelos atores locais – “cuja legitimidade não se questiona” e pela leitura crítica por esses mesmos atores dos relatórios produzidos por avaliações de sistema (Sordi, 2012b, p. 168). Para a autora (Sordi, 2012b, p. 163), há forte motivação contestatória às avaliações externas neoliberais na formulação de “propostas alternativas de avaliação regidas por lógica emancipatória e que valorize os processos de produção de qualidade e a participação dos atores neste processo”.

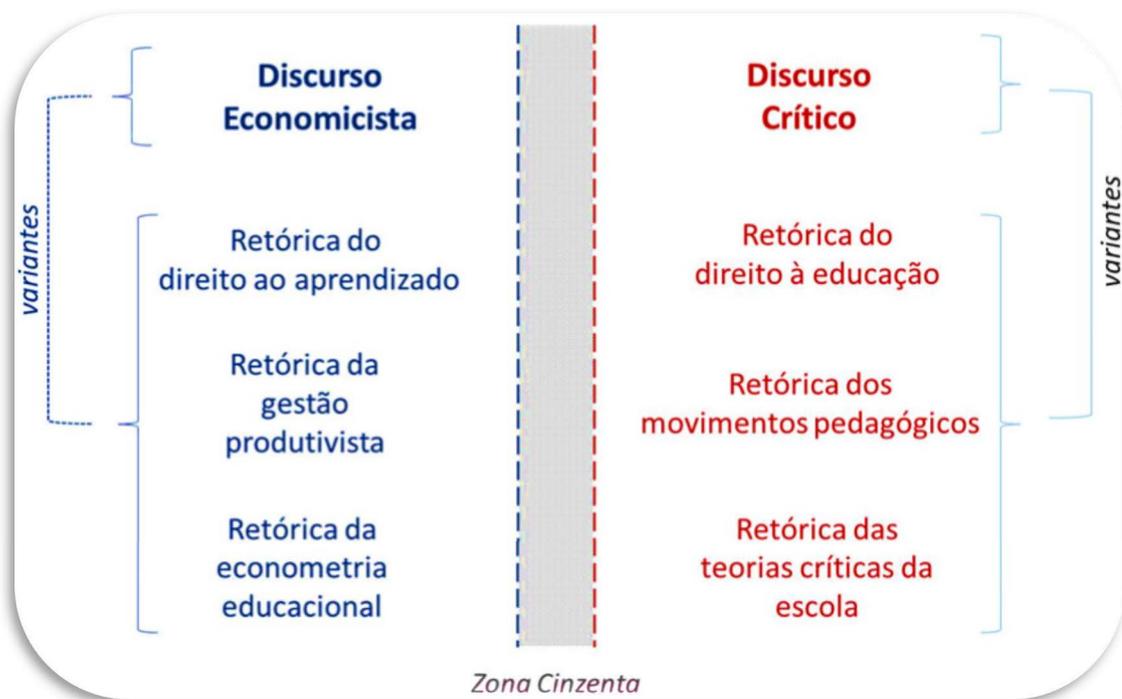
Nesta mesma direção, Sordi e Malavasi (2004) denunciam a manipulação-controle que caracterizam as avaliações positivistas, marcadas por um jogo estatístico sofisticado, para poucos entendidos, onde nem tudo é dito, cabendo, portanto, ao especialista universitário comprometido (com a qualidade social da escola pública) revelar esse jogo, abrindo a “caixa preta” das avaliações de sistema.

CAPÍTULO 4

Tensão ideológica e *continuum* argumentativo

Para a sistematização da arena polifônica da avaliação externa e em larga escala no Brasil, o ponto de partida foi o delineamento da tensão ideológica fundamental ou tensão discursiva geradora dos diferentes posicionamentos da arena das avaliações padronizadas, no caso, o embate entre um discurso economicista (e suas variantes – “retórica da gestão produtivista”, “retórica do direito ao aprendizado”) e um discurso crítico (e suas variantes – “retórica do direito à educação”, “retórica dos movimentos pedagógicos”, “retórica das teorias críticas da escola”).

Figura 2 – Tensão ideológica fundamental da arena educacional e avaliativa



Fonte: Elaboração do autor.

Na “zona cinzenta”, gravitam retóricas com polaridade menos marcada, que recebem acentuações com orientações ideológicas distintas a depender das alianças que fazem, quer seja com o discurso economicista, quer seja com o discurso crítico. Por exemplo, a “retórica da equidade” quando associada ao discurso crítico, manifesta-se por meio de argumentos que enfatizam a escola justa, a inclusão escolar de segmentos populacionais marginalizados, a redução das desigualdades entre escolas e intraescolares, em função de classe social, raça/cor, gênero, território/região, e outros fatores que afetam a distribuição dos serviços e benefícios

educacionais, e do próprio direito à educação. Por outro lado, quando a retórica da equidade vincula-se ao discurso economicista, manifesta-se por meio de argumentos que valorizam as metas de equidade para o desempenho das escolas e redes ou de políticas e práticas de apoio aos estudantes com defasagens nos testes padronizados. Trata-se, portanto, de uma retórica flutuante (“zona cinzenta”), que pode se associar tanto à justificação/abonação da avaliação em larga escala como à sua problematização, mas sempre dando proeminência à temática da equidade em educação.

Alavarse (2013, p. 140) demarcando seu próprio distanciamento com os extremos deste debate, “os defensores incondicionais das avaliações externas” e os defensores da recusa, já nos oferece alguma indicação das diferenças entre os pontos mais distantes do *continuum* argumentativo da controvérsia sobre avaliações externas, mas sem chegar ao gradiente de posições aqui proposto. No Quadro 2, apresenta-se um quadro sinótico com as principais características distintivas das *zonas argumentativas* do debate sobre avaliação externa.

Quadro 2 – Quadro sinótico das zonas argumentativas do debate sobre avaliações externas

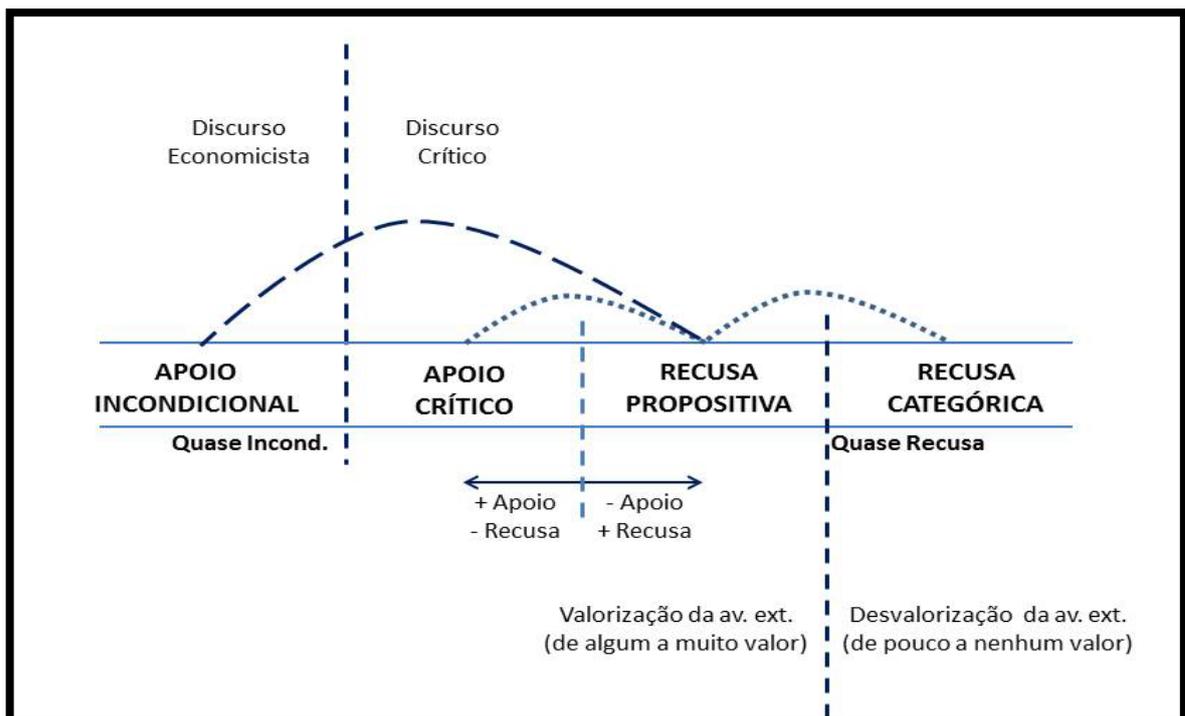
<p>Apoio incondicional</p>	<p>Defesa das avaliações em larga escala e do uso de resultados para estimular a competição entre escolas</p> <p>A mudança da qualidade é gerada essencialmente do centro do sistema para as redes e escolas</p> <p>Valoriza conteúdos/competências básicas (leitura, resolução de problemas, ciências) para a formação do trabalhador qualificado</p> <p>Utilização dos resultados para avaliar (e responsabilizar) a escola, educadores e gestores locais</p>
<p>Apoio crítico</p>	<p>Reconhece potencialidades e limites nas avaliações em larga escala, contestando desusos para estimular a competição entre escolas</p> <p>Valoriza os conhecimentos básicos aferidos pelos testes padronizados, mas contesta a redução do currículo ao que é avaliado pelos testes</p> <p>A mudança da qualidade é gerada também a partir do centro do sistema desde que haja apropriação pelas escolas</p> <p>Defendem o uso de resultados também para avaliar as políticas e as instâncias governamentais</p>
<p>Recusa propositiva</p>	<p>Municipalização da avaliação em larga escala como dispositivo da avaliação institucional das escolas / uso apenas diagnóstico das avaliações externas em nível federal</p> <p>Crítica do reducionismo dos conhecimentos valorizados pelas provas padronizadas e defesa de uma formação ampla e crítica da juventude</p> <p>A mudança é gerada essencialmente por um pacto de qualidade entre a escola e o poder local (municípios)</p>

	Responsabilização bilateral estado-escola
Recusa categórica	Recusa ou desvalorização das avaliações em larga escala e defesa da autoavaliação como estratégia de resistência Defesa da qualidade social e da formação para transformação social A mudança é gerada essencialmente a partir do interior da escola Primazia da autonomia da escola e da ação do Estado no oferecimento de condições para a qualidade

Fonte: Elaboração do autor.

Em seguida, com o objetivo de oferecer uma síntese gráfica capaz de apreender os diálogos e tensões da controvérsia em questão, apresentamos o “Diagrama do *continuum* argumentativo do debate sobre avaliação externa” (Figura 3). No diagrama é possível perceber as linhas de divisão ideológica e pragmática que definem potenciais campos constituídos por uma ou mais zonas argumentativas.

Figura 3 – *Continuum* argumentativo do debate sobre avaliações externas



Fonte: Elaboração do autor.

A Figura 3 possibilita uma visão esquemática das zonas que constituem o *continuum* argumentativo (“apoio incondicional”, “apoio crítico”, “recusa propositiva”, “recusa categórica”) da controvérsia das avaliações padronizadas, incluindo diferenciações dentro de uma mesma zona e/ou posições de fronteira (“quase incondicional” e “quase recusa”).

Partindo de um ponto imaginário ao centro do *continuum*, os posicionamentos seguem em direção aos extremos. O deslocamento à esquerda vai numa gradação crescente de mais

apoio e menos recusa, enquanto o deslocamento à direita vai numa gradação crescente de menos apoio e mais recusa. As gradações pela combinação inversa de graus de apoio e de recusa visam dar conta da complexidade dos posicionamentos/argumentações em questão, especialmente das zonas argumentativas mais ao centro, uma vez que seus pontos de vista e argumentos operam em termos de prós e contras das avaliações em larga escala.

As linhas curvas que partem da *zona argumentativa* tomada por referência (no caso, “recusa propositiva”, mas poderia ter sido qualquer outra zona do *continuum*) buscam representar o maior ou menor diálogo/tensão entre as diferentes posições. A tendência é haver mais diálogo e menos tensão entre *zonas argumentativas* vizinhas (linhas curvas com pontilhados redondos e menos espessos). Por sua vez, existe a tendência de haver mais tensão e menos diálogo entre *zonas argumentativas* mais distantes (linha curva com pontilhados quadrados e mais espessos). A ideia de considerar ao mesmo tempo a combinação de graus de diálogo e graus de tensão com sinais opostos busca representar a complexidade da relação discursiva, por meio da unidade complexa do binômio diálogo-tensão.

Cruzando verticalmente o *continuum* temos duas linhas de divisão mais nítida. Do lado esquerdo, temos a linha de divisão ideológica, que recorta dois campos: um do discurso economicista e um do discurso crítico. Esses discursos-fonte ou geradores são uma espécie de matriz ideológica das zonas argumentativas. Eles formam dois campos, cada um com seu mínimo ideológico comum, que funcionam como “leituras de mundo” em disputa. Sob esse ângulo, as zonas argumentativas são desdobramentos pragmáticos (no sentido político-pedagógico da palavra) de seus respectivos discursos ideológicos.

Já do lado direito do *continuum*, temos a linha de divisão pragmática, recortando dois campos: o campo da valorização das avaliações externas (posições que variam de algum a muito valor, quanto mais à esquerda do *continuum*) e o campo da desvalorização das avaliações externas (com posições que variam de pouco a nenhum valor, quanto mais à direita do *continuum*).

Há uma linha menos nítida, que corta verticalmente o ponto de divisão imaginário do *continuum*, uma espécie de marco zero do constructo teórico proposto. Esta linha qualitativa (linha de referência para a categorização das zonas argumentativas do *continuum*) opõe um campo do apoio a um campo da recusa, que também pode ter suas funcionalidades, ainda que menos marcante que as demais (aspecto salientado graficamente pelo uso de uma linha mais “discreta”). Esta segmentação vertical em linhas de divisão (ideológica, pragmática e qualitativa) marcam graficamente diferentes níveis de tensão na esfera pública acadêmica em relação ao debate sobre avaliações em larga escala.

Por fim, vale ressaltar que esta síntese representativa não diz respeito a uma classificação de autores empíricos, mas de movimentos argumentativos, ainda que os autores sejam o ponto de partida e referência inevitável, uma vez que as manifestações discursivas analisadas são sempre assumidas por sujeitos. Contudo, um mesmo autor poderá fazer movimentos argumentativos distintos, principalmente em zonas avizinhas, sem comprometer a coerência do seu discurso. Ele poderá estar mais em uma zona, ou mais em outra, a depender dos textos e dos parceiros.

CAPÍTULO 5

Uma síntese possível da controvérsia avaliativa no Brasil

No Brasil, antes mesmo da universalização das condições para uma educação básica e pública de qualidade, o Estado investiu na aferição dos resultados escolares, principalmente proficiências básicas, rogando-se o direito de aferir a qualidade de uma escola massificada em condições consideradas precárias por parte significativa da comunidade acadêmica e educacional.

O desenvolvimento histórico do sistema avaliativo foi acompanhado pelo desenvolvimento de sua contestação. Os pioneiros da avaliação de sistemas no Brasil tinham preocupações mais diagnósticas e de planejamento global das políticas educacionais. Essa visão foi perdendo força historicamente para uma concepção de avaliação oficial com foco na regulação direta de escolas e redes locais.

Dessa forma, a expansão do aparelho avaliativo, a proliferação de testes padronizados e a intensificação das políticas de responsabilização – exposição pública, ranqueamentos, bônus salariais, premiações, etc. – foram acompanhadas pelo acirramento dessas tensões históricas e, conseqüentemente, das polêmicas no campo acadêmico-educacional.

No entanto, o exame do contexto histórico do modelo de avaliação de sistema em vigor no país evidencia que, a despeito da oposição e das críticas de parte significativa da comunidade acadêmica, houve hegemonia crescente das posições favoráveis às avaliações externas e em larga escala como dispositivo central do aparelho oficial de avaliação da escola básica no Brasil. Ou seja, na montagem do sistema de avaliação brasileiro, a vertente mais economicista (e mais sintonizada com as recomendações de organismos internacionais) foi prevalecendo ao longo do tempo.

Do ponto de vista da luta política, dois campos se destacaram: os que defenderam a dominância acentuada dos indicadores de rendimento (como está agora) e os que defenderam que indicadores de avaliação institucional fossem incluídos no sistema nacional de avaliação, de forma complementar aos indicadores produzidos por avaliações externas.

A polêmica sobre avaliações externas e em larga escala concentra-se em temáticas vinculadas ao uso dos resultados, principalmente usos que se apoiaram em regulação, classificação e responsabilização de redes, escolas e/ou professores. Dessa forma, converteram-se em objetos de debate usos como: a divulgação pública dos resultados das testagens; a fixação vertical de metas educacionais ancoradas em indicadores; a alocação de recursos públicos para

redes com melhor resultado; o ranqueamentos de redes e escolas; os estímulos materiais por desempenho nos testes padronizados; entre outros usos.

Adicionalmente, discutem-se os efeitos do processo avaliativo. Por um lado, justificam-se os apoios a modalidade avaliativa em tela com base em efeitos considerados positivos, tais como: a mobilização da sociedade em prol da qualidade do ensino; os avanços no conhecimento do universo educacional – dos resultados da aprendizagem e dos fatores contextuais associados; a produção de diagnósticos que subsidiaram o trabalho dos formuladores da política educacional, entre outros. Por outro lado, as críticas ancoram-se nos efeitos considerados negativos, entre os quais: a sobrecarga de testagens sobre as escolas; o estreitamento do currículo; a exclusão de alunos com baixa proficiência como estratégia para aumentar a pontuação da escola; por exemplo.

De um ângulo estritamente político, o debate da avaliação está associado a diferentes visões em relação à regulação estatal da escola e o papel da avaliação nesse processo. Há uma visão que sustenta a avaliação externa como parte de um conjunto mais amplo de políticas de regulação vertical do Estado em relação à escola. Diferentemente, há outra visão que acredita haver complementariedade dos processos de avaliação externa e interna da escola, a responsabilização bilateral Estado-escola pelos resultados educacionais. E há também um ponto de vista que propõe a autorregulação da escola e a primazia da autoavaliação, com papel do Estado restrito ao provimento dos recursos educacionais.

Do ponto de vista ideológico, a sustentação das políticas de avaliação em larga escala extrai seus argumentos de diferentes retóricas educacionais vinculados ao discurso economicista, que valorizam a educação como capital humano, a eficiência da gestão educacional e escolar, a política educacional baseada em evidências e o direito ao aprendizado de competências básicas em leitura, resolução de problemas e ciências. Por sua vez, a problematização da política avaliativa vigente tem como fonte argumentativa de discursos sociais críticos, que valorizam o direito à educação em sentido amplo, a educação emancipadora, a pedagogia progressista, a justiça social e a equidade, a autonomia pedagógica e a gestão participativa da escola.

Trata-se de um embate ideológico mais amplo da arena educacional, que ganha contornos específicos na arena da avaliação da escola básica, operando como tensão geradora do espectro de posicionamentos político-pedagógicos do interdiscurso de sua controvérsia, no caso, as zonas de um *continuum* argumentativo: um gradiente de combinações inversas de graus de (+ ou -) apoio e de (+ ou -) recusa, prototipicamente delimitadas como: “apoio incondicional

(ou quase incondicional)”; “apoio crítico”; “recusa propositiva”; “recusa categórica (ou quase recusa)”.

Por fim, acredita-se que tal “*continuum*” constitui uma síntese (possível) do debate complexo e multifacetado das avaliações em larga escala, com potencial para servir de referência para outras incursões pelo universo polifônico-textual da controvérsia avaliativa no Brasil.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

ALAVARSE, O. M. Desafios da avaliação educacional: ensino e aprendizagem como objetos de avaliação para a igualdade de resultados. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 135-153, jun. 2013.

ALAVARSE, O. M.; BRAVO, M. H.; MACHADO, C. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan./abr. 2013.

AMARO, I. Avaliação externa da escola: repercussões, tensões e possibilidades. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 32-55, jan./abr. 2013.

BAKHTIN, M. **Problemas da poética de Dostoievski**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

BARROS, M. C. M. M.; TAVARES, P. A.; MASSEI, W. O desenvolvimento da educação no Estado de São Paulo: sistema de avaliação do rendimento escolar, plano de desenvolvimento da educação e bonificação variável por desempenho. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 42-56, jan./jun. 2009.

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**, v. 24, n. 3, p. 557-575, set./dez. 2008.

BAUER, A.; ALAVARSE, M. O.; OLIVEIRA, R. P. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. esp., p. 1367-1382, dez. 2015.

BENEVIDES, M. V. Educação em direitos humanos: de que se trata? **Cemoroc EDF-FEUSP**, 2000. Disponível em: <http://www.hottopos.com/convenit6/victoria.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BERGER, G.; ARDOINO, J. L'évaluation comme interprétation. **Pour**, n. 107, p. 120-127, jun./ago. 1986.

BONAMINO, A. A evolução do SAEB: desafios para o futuro. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 29, n. 96, p. 113-126, maio/ago. 2016.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. M. Z. L. 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.

BOTO, C. A educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 777-798, out. 2005.

CASTRO, M. H. G. **Educação para o século XXI: o desafio da qualidade e da equidade**. Brasília, DF: INEP, 1999.

CASTRO, M. H. G. Sistemas nacionais de avaliação e de informações educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.14, n. 1, jan./mar. 2000.

CASTRO, M. H. G. O desafio da qualidade. *In*: ITUASSU, A.; ALMEIDA, R. (org.). **O Brasil tem jeito? educação, saúde, justiça e segurança**. v. 2. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007. p. 35-72.

CASTRO, M. H. G. A Consolidação da política de avaliação da educação básica no Brasil. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 271-296, set./dez. 2009.

CORREIA, J. A.; FIDALGO, F.; FIDALGO, N. A avaliação como trabalho e o trabalho da avaliação. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, n. 33, p. 37-50, 2011.

ELACQUA, G.; OLIVEIRA, J. B. A.; MARTINEZ, M., CHRISTOPHE, M. **Educação baseada em evidências: como saber o que funciona em educação**. Brasília, DF: Instituto Alfa e Beto, 2015.

EVANGELISTA, O.; LEHER, R. Todos Pela Educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. **Trabalho Necessário**, Niterói, v. 10, n. 15, 2012. Disponível em: <http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN1519%20Artigo%20Roberto%20Leher%20e%20Olinda%20Evangelista.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007a.

FERNANDES, R. O mentor da equação; entrevista a Marta Avancini. **Revista Educação**, São Paulo, n. 123, 2007b.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da educação básica: avaliação, indicadores e metas. *In*: VELOSO, Fernando *et al.* (org.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elseiver, 2009. p. 213-238.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2005a.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005b.

FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

FREITAS, L. C. Por que bônus não funciona? **Avaliação Educacional**, 06 jul. 2016b. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com>. Acesso em: 03 abr. 2017.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. Número especial.

FREITAS, L. C. Qualidade negociada: avaliação e contrarregulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.

FREITAS, L. C.; SORDI, M. R. L.; MALAVASI, M. M. S.; FREITAS, H. C. L. **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. Petrópolis: Vozes, 2014. (Fronteiras educacionais).

GATTI, B. Avaliação: contexto, história e perspectivas. **Olh@res**, Guarulhos, v. 2, n. 1, p. 08-26, maio 2014.

GATTI, B.; Possibilidades e fundamentos de avaliações em larga escala: primórdios e perspectivas contemporâneas. *In*: BAUER, Adriana; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. v. 1. Florianópolis: Insular, 2013. p. 47-69.

GROPPA, J. A.; SAYÃO, R. Da construção de uma escola democrática: a experiência da EMEF Amorim Lima. **EccoS Revista Científica**, São Paulo, v. 6, n. 2, p.15-37, 2004.

HANUSHEK, E. A. Entrevista com Eric Alan Hanushek. O futuro do Brasil depende de bons professores e de alunos competitivos. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, DF, v. 10, n. 77, 2013.

HADDAD, F. **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF: Ministério da Educação: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

HORTA NETO, J. L. IDEB: limites e usos do indicador. *In*: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. v. 1. Florianópolis: Insular, 2013. p. 149-161.

KRUPPA, S. M. P.; ARELARO, L. R. G.; RIBEIRO, R. M. O trabalho de extensão do Núcleo de Avaliação Institucional – FEUSP: fundamentos teóricos e resultados. **Revista de Cultura e Extensão USP**, v. 17, p. 97-110, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9060.v17i0p97-110>. Acesso em: 20 jun. 2018.

LIBÂNEO, J. C. **Democratização da escola pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos**. São Paulo: Loyola, 2003.

LUCKESI, C. C. **Filosofia da educação**. São Paulo: Cortez, 1994.

MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M. Qualidade das escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 413-436, abr./jun. 2014.

MAINGUENEAU, D. **Análise de textos de comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

MELO, M. P. C. Sistemas de avaliação e reforma educacional: possibilidades e desafios. *In*: BAUER, A.; GATTI, B. A. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. v. 2. Florianópolis: Insular, 2013. p. 27-41.

MENDES, G. S. C. V.; CAMELO, J.; ARELARO, L. R. G.; TERRASÊCA, M.; SORDI, M. R. L.; KRUPPA, S. M. P. Autoavaliação como estratégia de resistência à avaliação externa ranqueadora, **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. esp. p. 1283-1298, dez. 2015.

MINHOTO, M. A. P. Notas sobre a avaliação da qualidade de sistemas educacionais. *In*: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (org.) **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: origem e pressupostos. v. 1. Florianópolis: Insular, 2013. p. 137-148.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. M. Z. L.; ALAVARSE, O. M. Políticas educacionais municipais e qualidade do ensino: o IDEB como mecanismo de monitoramento da educação fundamental. *In*: FREITAS, D. N. T.; REAL, G. C. M. (org.). **Políticas e monitoramento da qualidade do ensino fundamental**: cenários municipais. Dourados: UFGD, 2011. p. 13-23.

PESTANA, M. I. G. S. A experiência em avaliação de sistemas educacionais: em que avançamos? *In*: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, Marialva R. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: origem e pressupostos. v. 1. Florianópolis: Insular, 2013. p. 117-133.

RAMOS, C. A. **Introdução à economia da educação**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RIBEIRO, R. M. **O debate sobre avaliações em larga escala no Brasil**: tensões contextuais e argumentativas. 2018. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

RIBEIRO, R. M. **Discursos sobre avaliações de larga escala em revistas pedagógicas**: análise da polifonia midiática. 2023. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

RIBEIRO, R. M.; SOUSA, S. Z. A controvérsia sobre avaliações em larga escala no Brasil: *continuum* argumentativo. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 49, p. e250287, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/210518>. Acesso em: 25 abr. 2023.

SÁ, V. O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em educação. **Revista Brasileira de Estudos pedagógicos**, Brasília, DF, v. 89, n. 223, p. 425-444, set./dez. 2008.

SAUL, A. M. Na contramão da lógica do controle em contextos de avaliação: por uma educação democrática e emancipatória. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. esp. p. 1299-1311, dez. 2015.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SCHULTZ, T. W. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.

SCHULTZ, T. W. **O Capital humano: investimentos em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHULTZ, T. W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

SINGER, H. **República de crianças: sobre experiências escolares de resistência**. Campinas: Mercado de Letras, 2010.

SOARES, J. F. A escola e o direito de aprender dos alunos. **Revista Presença Pedagógica**, n. 84, dez. 2008.

SORDI, M. R. L. Possibilidades e limites da avaliação em larga escala na construção da qualidade da escola pública. **Série-Estudos**, n. 33, p. 39-53, jan./jul. 2012a.

SORDI, M. R. L. A avaliação da qualidade da escola pública: a titularidade dos atores no processo e as consequências do descarte de seus saberes. *In*: FREITAS, L. C. *et al.* (org.). **Avaliação e políticas públicas educacionais: ensaios contrarregulatórios em debate**. Campinas: Leitura Crítica, 2012b. p. 157-170.

SORDI, M. R. L. Avaliação institucional participativa em escolas de ensino fundamental: limites e possibilidades de uma proposta. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., 2011, São Paulo; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPAE, 2011. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/index.htm>. Acesso em: 18 mar. 2018.

SORDI, M. R. L. Razões práticas e razões políticas para defender processos de avaliação institucional nas escolas de ensino fundamental. *In*: SORDI, M. R. L.; SOUZA, E. S. (org.). **A avaliação como instância mediadora da qualidade da escola pública: a Rede Municipal de Campinas com espaço de organização de aprendizagem**. Campinas: Millenium, 2009. p. 3-12.

SORDI, M. R. L.; LUDKE, M. Da avaliação da aprendizagem à avaliação institucional: aprendizagens necessárias. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 313-336, jul. 2009.

SORDI, M. R. L.; MALAVASI, M. M. S. As duas faces da avaliação: da realidade à utopia. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 17, p. 105-115, nov. 2004.

SOUSA, A.; TERRASÊCA, M. A avaliação no interior da escola: espaço de inovação construída ou decretada? **Educação Integral**, 2014. Disponível em:

<http://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2014/07/A-avaliacao-no-interior-da-escola.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação e carreira do magistério: premiar o mérito? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 2, n. 2-3, p. 81-93, jan./dez. 2008.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. *In*: OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 264-283.

SOUSA, S. M. Z. L.; 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, p. 181-199, jul./dez. 2010.

SOUSA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.793-822, set./dez. 2010.

SOUSA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

SOUSA, S. M. Z. L.; PIMENTA, C. O.; MACHADO, C. Avaliação e gestão municipal da educação. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 14-36, set./dez. 2012.

SOUZA, E. S.; ANDRADE, M. R. S. A avaliação institucional na rede municipal de educação de Campinas: recuperação das marcas históricas. *In*: SORDI, M. R. L.; SOUZA, E. S. (org.). **A Avaliação como instância mediadora da qualidade da escola pública: a Rede Municipal de Campinas com espaço de organização de aprendizagem**. Campinas: Millenium, 2009. p. 53-58.

TERRASÊCA, M. (org.). **Autoavaliação de escolas: motivos e sentidos**. Porto: LivPsic, 2012a.

TERRASÊCA, M. Avaliação externa – porquê e para quê? Reflectindo sobre a avaliação externa de escolas em Portugal. *In*: FREITAS, Luiz C. *et al.* (org.). **Avaliação e políticas públicas educacionais: ensaios contrarregulatórios em debate**. Campinas: Leitura Crítica, 2012b. p. 133-156.

TOSTO, R. Escolas democráticas utopia ou realidade. **Revista Pandora Brasil**, n. 4, 2011.

SOBRE O AUTOR



Renato Melo Ribeiro (ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-6532-3607>) é **professor temporário do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação - EDA, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP)**, da disciplina intitulada “Política e Organização da Educação Básica no Brasil” para discentes de Licenciaturas, desde julho de 2024. Atua como **educador do Programa de Formação de Professores da FEUSP**, desde fevereiro 2014. É membro titular da Comissão de Estágios, Estudos Independentes e Trabalho Complementar de Curso da Faculdade de Educação da USP, desde 2019. É **doutor em educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da FEUSP (2023)** e **mestre em educação (2018/ FEUSP)**, na área de Estado, Sociedade e Educação. **Graduado em letras (Português/Linguística-2005)** pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP e **licenciado em letras/português pela FEUSP (2005)**. Atuou como **professor de língua portuguesa** nas redes municipais de São Paulo (2008-2014) e Guarulhos/SP (2007-2014). Foi **consultor pedagógico da Editora Moderna – Grupo Santillana (2006-2007)**. Seus interesses de pesquisa e de atuação concentram-se nos temas: “avaliação, gestão e política educacional, “análise do discurso educacional e “formação de professores” (mais informações no Currículo do autor na Plataforma Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9034016164642864> ou pelo e-mail renatoribeiro@usp.br).