

**POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO E
CURRÍCULO DIANTE DO AVANÇO
NEOCONSERVADOR: reflexões a
partir de duas realidades**

**EVALUATION POLICIES AND
CURRICULUM BEFORE THE
NEOCONSERVATIVE
ADVANCEMENT: reflections from
two realities**

**POLÍTICAS DE EVALUACIÓN Y
CURRÍCULO FRENTE AL AVANCE
NEOCONSERVADOR: reflexiones
desde dos realidades**

Resumo: Nesse artigo apresenta-se algumas reflexões decorrentes de uma pesquisa mais ampla que buscou analisar as repercussões da Prova Brasil no currículo e no trabalho docente em escolas das redes municipais de Campina Grande-PB e de Pelotas-RS, entendendo que as avaliações externas tornaram-se uma das principais tecnologias de reforma e de “modernização” do Estado, a serviço da materialização e fortalecimento de medidas neoliberais e neoconservadoras no campo da educação. Como pesquisa qualitativa, utilizou-se da revisão bibliográfica e da análise documental, além da pesquisa de campo abrangendo observações e entrevistas semiestruturadas com profissionais que atuam em cada uma das municipalidades envolvidas. Como resultados principais constatou-se que ambos os municípios têm colocado em prática políticas de cunho gerencial, o que inclui mudanças significativas na gestão das redes, com a participação ativa de atores do setor privado; sob a justificativa de melhorar os resultados nas avaliações externas, em especial a Prova Brasil, vêm adotando políticas próprias de avaliação com o objetivo de melhorar seu desempenho no Ideb. Isso tem aberto maior espaço de atuação para o setor privado, o qual atua na prestação de serviços de assessoria, com destaque para a Fundação Lemann. Observou-se também que esse processo tem se acirrado a partir da aprovação da BNCC, que induz o alinhamento das políticas de gestão, avaliação e currículo, com a necessária adequação das escolas e profissionais aos padrões por ela impostos, reduzindo os espaços de autonomia e colocando entraves para a consolidação da gestão democrática nas escolas.

Palavras-chaves: Políticas de Avaliação. Currículo. Neoconservadorismo.

Recebido em: 30/12/2021

Aceito em: 12/03/2021

Publicação em: 24/03/2021



Revista Espaço do Currículo

ISSN 1983-1579

Doi: 10.22478/ufpb.1983-1579.2018vxnx.xxxx

<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php>

Luciana Leandro da Silva

Doutora em Educação

Professora da Universidade Federal de Campina Grande, Brasil.

E-mail:

luciana.leandro@professor.ufcg.edu.br

Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-4287-0509>

Carlos Augusto de Medeiros

Doutor em Educação

Professor da Universidade Federal de Campina Grande, Brasil.

E-mail: camedeiros.bsb@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0661-9739>

Como citar este artigo:

SILVA, L. L.; MEDEIROS, C. A. POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO E CURRÍCULO DIANTE DO AVANÇO NEOCONSERVADOR: reflexões a partir de duas realidades. **Revista Espaço do Currículo**, v. 14, n. 1, p. 1-13, 2021. ISSN2177-2886. DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1983-1579.2021v14n1.57080>.

Abstract: This article presents some reflections resulting from a broader research that sought to analyze the repercussions of Prova Brasil on the curriculum and teaching work in schools in the municipal networks of Campina Grande-PB and Pelotas-RS, understanding that external evaluations they have become one of the main technologies of reform and "modernization" of the State, in the service of the materialization and strengthening of neoliberal and neoconservative measures in the field of education. As a qualitative research, bibliographic review and documentary analysis were used, in addition to field research covering observations and semi-structured interviews with professionals working in each of the municipalities involved. As main results it was found that both municipalities have put in place policies of a managerial nature, which includes significant changes in the management of networks, with the active participation of actors from the private sector; under the justification of improving the results in external evaluations, especially Prova Brasil, they have been adopting their own evaluation policies in order to improve their performance at Ideb. This has opened up more space for the private sector, which provides advisory services, especially the Lemann Foundation. It was also observed that this process has intensified since the approval of the BNCC, which induces the alignment of management, evaluation and curriculum policies, with the necessary adaptation of schools and professionals to the standards imposed by it, reducing the spaces of autonomy and hindering the consolidation of democratic management in schools.

Keywords: Evaluation Policies. Resume. Neoconservatism.

Resumen: Este artículo presenta algunas reflexiones resultantes de una investigación más amplia que buscó analizar las repercusiones de Prova Brasil en el currículo y la labor docente en las escuelas de las redes municipales de Campina Grande-PB y Pelotas-RS, entendiendo que las evaluaciones externas se han convertido en una de las principales tecnologías de reforma y "modernización" del Estado, al servicio de materializar y fortalecer las medidas neoliberales y neoconservadoras en el campo de la educación. Como investigación cualitativa se utilizó la revisión bibliográfica y el análisis documental, además de la investigación de campo que abarcó observaciones y entrevistas semiestructuradas con profesionales que laboran en cada uno de los municipios involucrados. Como principales resultados se encontró que ambos municipios han puesto en marcha políticas de carácter gerencial, que incluyen cambios significativos en la gestión de redes, con la participación activa de actores del sector privado; bajo la justificación de mejorar los resultados en las evaluaciones externas, especialmente Prova Brasil, han venido adoptando sus propias políticas de evaluación con el fin de mejorar su desempeño en Ideb. Esto ha abierto más espacio para el sector privado, que brinda servicios de asesoría, especialmente la Fundación Lemann. También se observó que este proceso se ha intensificado desde la aprobación del BNCC, lo que induce al alineamiento de las políticas de gestión, evaluación y currículo, con la necesaria adecuación de las escuelas y los profesionales a los estándares que impone, reduciendo los espacios de autonomía y obstaculizar la consolidación de la gestión democrática en las escuelas.

Palabras clave: Políticas de evaluación. Currículum. Neoconservadurismo.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As reflexões aqui apresentadas decorrem de um processo de pesquisa mais amplo, que buscou analisar os efeitos das políticas de avaliação externa, mais precisamente a Prova Brasil (atual Prova Saeb), no currículo e no trabalho docente em escolas municipais de Campina Grande (PB) e de Pelotas (RS)¹. Entende-se que para a compreensão das políticas de avaliação é preciso aprofundar a análise para além da aparência buscando compreendê-las como tecnologia estratégica para promover o reordenamento do papel do Estado, que passa a operar predominantemente dentro de uma racionalidade neoliberal, adotando políticas baseadas na lógica gerencial e empresarial. A educação, assim, é compreendida não apenas como polo passivo, mas cujo papel tem sido central e determinante nesse processo de modernização conservadora do Estado e das políticas públicas.

O referencial teórico utilizado situa-se dentro de uma perspectiva crítica, buscando ampliar as

¹ Pesquisa realizada com a colaboração de pesquisadores da UFPel e financiado pelo CNPq, com o título "Políticas de Avaliação, Currículo e Trabalho Docente: repercussões da Prova Brasil no cotidiano das escolas públicas de dois municípios brasileiros" (Chamada Universal 01/2016 CNPq), com vigência entre 2017 e 2020.

reflexões sobre o objeto em tela, com base na superação da realidade existente, de modo a projetar alternativas possíveis. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Observações e entrevistas semiestruturadas com professoras e gestoras em diferentes escolas foram realizadas como técnicas de coleta de dados.

Considera-se que as políticas de avaliação externa, em geral, e da educação, em particular, estão inseridas no contexto das mudanças no setor produtivo e na economia para as quais as políticas educacionais assumem papel estratégico no processo de reforma do Estado, de reordenação de seu papel na atual fase de desenvolvimento do neoliberalismo.

No presente estágio no neoliberalismo, observa-se o fortalecimento do Estado-Avaliador, o qual tem adotado mecanismos de controle *a posteriori*, baseados na cobrança de metas e resultados, distanciando-se cada vez mais da preocupação com relação à manutenção e garantia de direitos, mas muito próximo dos ordenamentos da empresa capitalista.

O neoliberalismo tem se revelado não apenas como uma ideologia com consequências políticas, econômicas e sociais, que se contrapõem ao chamado *Welfare State*, mas uma racionalidade que tem como característica principal a lógica da concorrência, capaz de governar as condutas humanas, implantando uma espécie de *ethos* empresarial que tende a naturalizar a competição e a meritocracia (DARDOT; LAVAL, 2016).

É nesse contexto de predomínio da razão neoliberal e de reordenamento do papel do Estado que se inserem os processos de avaliação, particularmente nosso objeto de pesquisa: a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A Prova Brasil foi criada em 2005, no processo de reordenamento e aprofundamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, a partir de então, foi possível gerar um indicador numérico – o IDEB – para comparar escolas e redes em termos de resultados. Trata-se de uma política de escopo nacional, com impactos relevantes nos diferentes estados e municípios do Brasil.

Recentemente, mesmo com as mudanças na conjuntura nacional e internacional que permitiram a ascensão de um governo neoconservador e ultraliberal no Brasil, a tônica das políticas educacionais segue mediante o acirramento das políticas de avaliação externa e de currículo: desde o início do governo Bolsonaro, o SAEB tem passado por algumas modificações para se adequar à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A BNCC tornou-se a referência na formulação dos itens do 2º ano (língua portuguesa e matemática) e do 9º ano do Ensino Fundamental, no caso dos testes de ciências da natureza e ciências humanas, aplicados de forma amostral (INEP, 2019). As siglas ANA, ANEB e Anresc deixaram de existir e todas as avaliações passaram a ser identificadas pelo nome SAEB, acompanhado das etapas, áreas de conhecimento e tipos de instrumentos envolvidos. A última edição do sistema de avaliação trouxe algumas modificações, dentre elas, a participação amostral de turmas de escolas de Educação Infantil, que forneceram informações por meio de questionários eletrônicos. A participação de uma amostra de turmas do 2º ano do Ensino Fundamental na avaliação também foi inédita, assim como, a aplicação amostral de provas de Ciências Humanas e Ciências da Natureza para turmas de 9º ano do ensino fundamental.

Como forma de contribuir para a discussão acerca dessa temática, o presente texto está organizado em duas partes, além dessa introdução e das considerações finais: inicialmente, busca-se estabelecer algumas aproximações críticas para compreender a relação entre as políticas de avaliação e o processo de redefinição do papel do Estado; em seguida, apresentam-se os principais resultados da pesquisa realizadas nos municípios, buscando tecer considerações acerca das políticas de avaliação e currículo mediante o avanço do neoconservadorismo.

2 CENTRALIDADE DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO E REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO: aproximações para uma análise crítica

Nas últimas décadas, as políticas de avaliação externa e em larga escala têm sido objeto de preocupação no campo das políticas educacionais e tem se observado sua rápida propagação por diferentes países, constituindo o que Sahlberg (2011, 2016) denominou como Movimento Global de

Reforma Educacional (GERM), tornando-se uma das principais tecnologias de reforma e de “modernização” do Estado, a serviço da materialização e fortalecimento de medidas neoliberais e neoconservadoras no campo da educação.

O conceito de Modernização Conservadora (APPLE 1999, 2000, 2003) permite compreender esse movimento que tem se espalhado mundo afora, ao desvelar como a aliança da Nova Direita, formada por neoliberais, neoconservadores, populistas autoritários e classe média profissional-gerencial, contribuiu para a consolidação da lógica de mercado na educação, para o acirramento do controle do conhecimento em prol da reafirmação de valores tradicionais, bem como para o aperfeiçoamento de sistemas de prestação de contas, na busca por eficiência, meritocracia e gerencialismo.

Para Ball (2005), gerencialismo e performatividade se constituem como as duas das principais tecnologias da política da reforma educacional: o gerencialismo “representa a inserção, no setor público, de uma nova forma de poder [...] desempenha o importante papel de destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos” (idem, p. 544). Já a performatividade refere-se a “uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança”. Ela é obtida por meio da “construção e publicação de informações e de indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados [...]” (BALL, 2005, p. 543-544).

Bonamino e Sousa (2012) estabelecem relação entre as políticas educacionais brasileiras e uma Agenda Mundial, a qual advoga a promoção da qualidade do ensino que exige novos parâmetros de gestão dos sistemas educacionais. No Brasil, as autoras identificam três gerações de avaliações da educação em larga escala com consequências diferenciadas para o currículo escolar. A Prova Brasil, objeto de interesse da presente investigação, compreende a segunda geração de avaliação da educação. Para elas,

a *Prova Brasil*, que ocorre a cada dois anos, foi idealizada para produzir informações a respeito do ensino oferecido por município e escola, com o objetivo de auxiliar os governantes nas decisões sobre o direcionamento de recursos técnicos e financeiros e no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino [...] (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 378-379).

Com a divulgação de seus resultados, com as autoras ainda, pais e responsáveis podem pressionar pela qualidade da educação de seus filhos, cobrando providências para que a escola melhore. Esses resultados, a partir de 2007, passaram a integrar o IDEB – “[...] referência para a definição de metas a serem alcançadas, gradualmente, pelas redes públicas de ensino até 2021” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 379).

Responsabilização e currículo engendram a terceira geração de avaliação da educação. Tendo como orientação as matrizes de referência do SAEB e da Prova Brasil, vários sistemas estaduais e municipais de ensino básico vêm desenvolvendo propostas de avaliação. Contudo, “[...] há especificidades nas avaliações educacionais e no uso de seus resultados que ilustram as características das relações entre avaliações de terceira geração, políticas de responsabilização e currículo escolar” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 380).

Bauer e outros (2017) empreenderam esforços visando mapear e caracterizar iniciativas relacionadas às avaliações em larga escala em desenvolvimento nos municípios brasileiros. Enfatizaram, ao concluir esse estudo, que esse tipo de avaliação vem se consolidando como instrumento de gestão educacional nas municipalidades. Além disso, enfatizaram que “parece haver correspondência entre as iniciativas municipais e as iniciativas do MEC, sejam aquelas relativas à avaliação em larga escala, sejam as relacionadas à criação de índices para aquilatar o desenvolvimento da qualidade educacional” (BAUER et al., 2017, p. 17).

Em síntese, as políticas educacionais no mundo todo estão orientadas para emular “melhores

práticas” de países com bons resultados em Exames Internacionais de Desempenho de Estudantes (MORRIS, 2017). Impulsionados pelo *Programme for International Student Assessment (PISA)*, o resultado em diferentes testes de desempenho de estudantes “[...] tem emergido como uma poderosa força de governança que agora serve para definir a necessidade de reformas educacionais, os meios de alcançá-las, e seus fins [...]” (MORRIS, 2017, p. 305).

Trata-se, portanto, de uma forma de empréstimo de políticas antes circunscritas aos países mais ricos. Contudo, a partir da distribuição de fundos de ajuda e desenvolvimento aos países “menos desenvolvidos” essa lógica tem se expandido:

Desse modo, enquanto, nos séculos anteriores, missionários cristãos seguiam na trilha dos militares para promover sua marca de educação pelos impérios coloniais europeus, hoje encaramos a perspectiva de o ocidente exportar sua visão de escolarização ao redor do mundo, através dos auspícios de exames internacionais apoiados pelos missionários e seguidores modernos de nosso tempo: os *think tanks* e empresas multinacionais especializados em identificar e entregar “o que funciona” (MORRIS, 2017, p. 306).

Países com bom desempenho em Exames Internacionais de Estudante têm suas práticas – as “melhores práticas” – adotadas por aqueles cujos resultados deixam a desejar. Esses *utilitarismo* e *pragmatismo* estão na base de políticas poderosas e onipresentes dos sistemas de educação por todo o mundo, ainda que essa empreitada não consiga explicar a causa daqueles sucessos. Na melhor das hipóteses trata-se de “conjecturas, hipóteses e especulações derivadas de correlações, elaboradas para favorecer uma agenda política” (MORRIS, 2017, p. 310).

Segundo ainda o autor, as limitações explícitas dessa cópia desenfreada são bastante conhecidas: (i) comparam sistemas com populações muito diferentes; (ii) pressupõe um nível comum de motivação em relação aos exames e (iii) as extrapolações de vários relatórios quanto aos impactos de variáveis selecionadas (como a autonomia), parecem derivar de um conjunto bastante limitado de itens de questionário. Outra limitação importante apontada por ele, refere-se à falta de destaque sobre as diferenças dentro dos sistemas escolares quanto a fatores socioeconômicos, gênero, seleção e etnia (MORRIS, 2017, p. 311-312).

Por fim, o rol de explicações para o alto desempenho – tais como, métodos de ensino; autonomia das escolas; qualidade/salário dos professores; formação/qualificação dos professores, dentre vários outros – transforma-se em norma para que países com desempenho fraco subam na classificação. Contudo, Morris (2017, p. 332) sentencia: “não podemos aprender nada com a forma como os outros países operam”.

Afonso (2007) reitera que o crescente protagonismo da avaliação não pode ser compreendido à margem da natureza das políticas públicas educacionais contemporâneas, nem tampouco, à margem do papel e redefinição do Estado em contexto de globalização.

O autor afirma que o fato de a crescente centralidade da avaliação educacional, em países capitalistas centrais, deve-se à possibilidade de essa mesma avaliação se tornar instrumento eficaz para introduzir mudanças em diversos setores. Nesse sentido, a avaliação externa se presta a duas funções básicas, a saber:

[i] continuar a ser um dispositivo de controlo central por parte do Estado, relativamente ao que se ensinava (e como se ensinava) nas escolas públicas, e, simultaneamente, [ii] promover pressões competitivas entre os estabelecimentos de ensino públicos (ou entre estabelecimentos públicos e privados), induzindo, desta forma, um efeito de concorrência e hierarquização através da publicitação e divulgação dos resultados escolares dos estudantes (rankings), os quais deveriam, supostamente, apoiar a livre escolha educacional por parte dos pais, transformados, entretanto, em clientes ou consumidores da educação escolar (AFONSO, 2007, p. 14).

Eis um ponto de bastante atenção: o que a lógica de avaliação externa padronizada possui de novo é o fato do controle sobre os resultados escolares não se subordinarem mais, nem se restringirem mais a uma lógica hierárquica e burocrática, mas articularem-se com mecanismos do mercado educacional. Para Afonso (2007, p. 15), trata-se de “introduzir a ideologia de mercado no próprio espaço público estatal e não tanto de avançar para mecanismos de privatização”.

Governos de inspiração neoliberal, para o autor, além de implementarem formas de avaliação externa, reafirmaram o controle do Estado sobre as escolas, tanto por meio da criação de currículos e parâmetros curriculares nacionais, como por meio de definição de competências em diferentes níveis. E ainda, foram criados mecanismos de liberalização e de privatização, bem como adoção de modelos de gestão que conferiram maior autonomia processual e uma maior eficiência aos estabelecimentos de ensino (AFONSO, 2007, p. 16).

Importa reforçar que se, por um lado, a avaliação de estudantes, escolas e professores tem sido praticada, por outro, a cultura de avaliação não alcançou as políticas (AFONSO, 2007).

Em outro estudo, Afonso (2013) identifica que com a virada neoconservadora e neoliberal, a avaliação constitui-se em um dos eixos estruturantes das reformas da administração pública. Para ele, trata-se da primeira fase do Estado-Avaliador relativamente distinta da fase que veio a seguir. Assim,

[...] nesta primeira fase, a adoção de políticas de avaliação (incluindo a avaliação em larga escala no interior de um mesmo país) dependeu, em grande medida, de uma (ainda) expressiva autonomia relativa dos Estados nacionais ou, mesmo, da autonomia relativa de Estados enquanto unidades de uma Federação (como no caso brasileiro) (AFONSO, 2013, p. 271).

Nos anos 1990, estabeleceu-se a segunda fase do Estado-Avaliador, caracterizada por

várias dezenas de Estados, independentemente das suas orientações político-ideológicas e, em grande medida, acima delas, participam ou interferem ativamente, de formas diversas, na construção de um sistema de indicadores e de avaliação comparada internacional em larga escala cujas consequências, mais imediatas, permitem legitimar muitos discursos e vincular muitas políticas nacionais para a educação e formação (AFONSO, 2013, p. 274).

O autor reconhece que a crescente procura e adesão a indicadores e sistemas de avaliação comparada internacional, não apenas por parte de países centrais, revela a aproximação dos processos educacionais aos processos sociais mais abrangentes de reprodução (MÉSZAROS, 2005 *apud* AFONSO, 2013, p. 276). Não resta dúvida que sendo a lógica capitalista fundada na incessante busca pelo lucro,

“[...] no mínimo, estranhamente incômodo pensar que os países centrais (ou as organizações internacionais mais poderosas na construção da agenda global) têm um interesse genuíno na subida dos níveis educacionais dos países periféricos e semi-periféricos, a não ser, é claro, quando isso ocorre dentro dos limites que são desejados e necessários para a contínua expansão desse mesmo sistema capitalista mundial, nomeadamente quanto às qualificações exigidas para a mão de obra (que deve ficar disponível enquanto novo exército de reserva qualificado) ou, mais genericamente, como condição para preparar e integrar novos consumidores no mercado mundial (AFONSO, 2013, p. 279).

De fato, essa expansão da avaliação, no Brasil, pode ser medida: das 27 Unidades da Federação, no período de 2005 a 2015, um total de 20 possuía sistema de avaliação (BERTAGNA, 2018, p. 41). Número significativo de municípios também aderiu à criação de sistemas avaliativos próprios: Bauer e outros (2017) identificaram que 1.573 municípios possuíam avaliações próprias e 905 declararam pretender criar alguma avaliação. Evidencia-se, portanto, a possível “corrida” para alavancar os índices de desempenho e proficiência do estado, como sinônimo de qualidade da educação.

Esse percurso, no país, fez-se acompanhar do fenômeno do *accountability* traduzido simplifcamente aqui, como *responsabilização*. Afonso (2018) propôs-se a clarificar o termo, de modo a

contribuir para que as análises críticas relativas às políticas educacionais ganhem em densidade. Assim, ele inicia apontando ambiguidades e equívocos recorrentes em torno das chamadas políticas de responsabilização: “[...] considera-se, desde logo, suscetível de gerar equívocos o uso aleatório da expressão *políticas de responsabilização* (ou, simplesmente, o uso da palavra responsabilização) como sinônimo de *accountability*” (AFONSO, 2018, p. 9-10).

Para o autor, *accountability* não possui palavra equivalente em português possivelmente em razão da frágil interiorização dos direitos ou da escassa consolidação dos processos democráticos. A aceitação de sua tradução de forma redutora – “ora como prestação de contas, ora, mais frequente, como responsabilização” (AFONSO, 2018, p. 10) – oblitera diferentes dimensões. Para ele, o entendimento funda-se na investigação: (i) articulações entre dimensões ou pilares; (ii) privilegiamento de dois pilares; (iii) seleção de um dos pilares.

No primeiro caso, o estudo das articulações entre dimensões ou pilares, o termo *accountability* parece adequado, dado que “se estará tentando perceber como é que os pilares da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização se intersectam ou interagem, e quais são as suas combinatórias em cada caso” (AFONSO, 2018, p. 10).

No segundo caso, privilegiando apenas dois pilares estaríamos diante de “*formas parcelares de accountability [...]*” (AFONSO, 2018, p. 11). E no último caso, estudando-se apenas um dos pilares (ou avaliação, ou prestação de contas, ou a responsabilização) o autor prefere que não use o termo *accountability*, mas “[...] que se nomeiem explicitamente as dimensões que estiverem sendo estudadas num determinado momento” (AFONSO, 2018, p. 11).

Desse ponto de vista, a utilização da expressão política de responsabilização como sinônimo de *accountability* é ambíguo e gera equívocos desnecessários, dado que a responsabilização não é em si negativa. Mas a responsabilização deve vir relacionada com a avaliação e com a prestação de contas. Com Afonso (2018, p. 11), “[...] todas as possíveis articulações ou desarticulações na relação entre esses três pilares existem na prática, e nunca são indiferentes a conjunturas sociais, visões educacionais ou ideologias políticas [...]”.

Trata-se, portanto, de não se confundir as políticas de responsabilização (bem vindas em conjunturas apropriadas) com a culpabilização inapropriada e antidemocrática. Dito de outra forma, “por que a teoria de responsabilização dos reformadores empresariais privilegia o gerencialismo autoritário e não a responsabilização participativa?” (FREITAS, 2012 *apud* AFONSO, 2018, p. 16).

A esse respeito, Hypolito (2010) alerta que para atender às metas estabelecidas pelo Estado e por seus estudos de avaliação inúmeros municípios estão buscando apoio em empresas, fundações ou organizações não-governamentais (ONG), por intermédio de diversos programas de intervenção pedagógica. Isso se deve ao fato de que “o fracasso da qualidade da educação pública vem sendo atribuído por uma descentralização da culpa, que recai em última instância na responsabilização das escolas, do corpo docente, dos estudantes e pais” (HYPOLITO, 2010, p. 1343).

Os resultados das políticas do Estado por intermédio dos inúmeros instrumentos de avaliação²

² Na Educação Básica Brasileira, Prova Brasil – prova de avaliação de Língua Portuguesa e Matemática para estudantes da 4ª. e 8ª. séries; Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – prova de medição semelhante à anterior, mas realizada por amostra; Provinha Brasil – visa avaliar o progresso de estudantes no processo de alfabetização; Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) – prova para avaliação do ensino médio, que agora também pode ser utilizada para ingresso em universidades; Exame Nacional de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA). Para a Educação Superior [...] Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) [...] e Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) [...] há os programas de estatísticas educacionais: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – que visa medir cada escola e cada sistema de ensino, servindo de base para metas educativas; os Censos Educacionais (Educação Básica e Ensino Superior) e Cadastros (Docentes e Instituições de Educação Superior). O Brasil participa ainda de várias ações internacionais, colaborativas com outros países, e integra o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), organizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no qual o Brasil e o México foram os primeiros países não

promovem o deslocamento da educação para a esfera do econômico e dos modelos gerenciais apregoados pelo mercado. O que era direito do cidadão e dever do Estado torna-se possibilidade de escolha, a partir do que é eficiente ou ineficiente (HYPOLITO, 2010).

A esse respeito e por fim, Schneider e Nardi (2015, p. 62) lembram que “experiências em vários países revelam a predominância de políticas e práticas administrativas de *accountability* movidas por razões instrumentais, cujo maior interesse é a construção de novas formas de controle capazes de assegurar os objetivos do projeto hegemônico”.

No contexto brasileiro, observa-se o alinhamento das políticas de avaliação com o currículo nacional, ou seja, a BNCC como parte de uma agenda global que visa controlar o que e como ensinar (HYPOLITO, 2019), especialmente por parte de grupos neoliberais e neoconservadores, tendo a Fundação Lemann como a principal articuladora e interessada nesse processo (TARLAU, MOELLER, 2020).

A partir da análise das realidades dos municípios pesquisados, observou-se que, mesmo que as avaliações já produzissem um determinado tipo de práticas curriculares, mais estreitas e focalizadas nos descritores e conteúdos das prova, isso ficou ainda mais forte e evidente a partir da aprovação da BNCC e da necessidade dos estados e municípios se adequarem a essa política.

3 POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO E CURRÍCULO NO CONTEXTO DE AVANÇO NEOCONSERVADOR: reflexões a partir da pesquisa realizada nos municípios de Campina Grande/PB e Pelotas/RS

Pelo exposto até aqui, considera-se as avaliações externas como parte do reordenamento do papel do Estado mediante a racionalidade neoliberal e neoconservadora, na busca por instaurar maior controle sobre as escolas e seus profissionais, induzindo modos de gestão mais centralizados e que, ao mesmo tempo, repassam para os sujeitos a responsabilidade pelo fracasso escolar – tanto de estudantes, quanto de docentes e gestores – esvaziando e dificultando, assim, a materialização do princípio da gestão democrática.

A pesquisa realizada em escolas municipais de Campina Grande (PB) e de Pelotas (RS) revelou que a lógica gerencial vem se instalando concomitantemente ao avanço das políticas de avaliação externa e de currículo, demonstrando suas articulações. Mas, antes de aprofundar nessa e em outras análises, faremos uma breve apresentação dos município.

Campina Grande encontra-se na região oriental do Planalto da Borborema, no agreste paraibano, a 127 km da capital, João Pessoa. Trata-se do segundo município mais populoso do estado, com 411.807 habitantes, segundo as projeções do IBGE para 2020³. É um dos polos industriais e tecnológicos da região nordeste, cujo desenvolvimento econômico no início do século XX se deu basicamente pelo cultivo do algodão, que ficou conhecido como o “ouro branco”, já que atraía milhares de pessoas para a cidade. Atualmente, a cidade conta com um forte setor de serviços, comércio e tecnologias, além de importantes indústrias de calçado, o que contribui para que 95% da população resida na zona urbana.

O município de Pelotas está localizado na região do pampa gaúcho, região sul/sudeste do estado do Rio Grande do Sul, a 250 km da capital, Porto Alegre. Trata-se da terceira maior cidade do estado, com uma população de 343.132 habitantes, segundo as projeções do IBGE para 2020⁴. A economia da cidade de Pelotas esteve assentada na economia da indústria da alimentação, em especial do doce e na produção agrícola de fruticultura. Atualmente sua economia está mais atrelada ao setor de serviços, comércio, tecnologias, serviços públicos, saúde e educação, com 92% da população residente na zona urbana.

A partir dos resultados da pesquisa, constataram-se algumas semelhanças e diferenças com relação à importância atribuída à Prova Brasil e ao IDEB, de acordo com os contextos e sujeitos implicados nesse processo. O município de Campina Grande abraçou fortemente a política nacional de avaliação, pois a

membros dessa comunidade a participar do programa. Em muitos estados da Federação, programas similares estão sendo promovidos como programas e sistemas próprios de avaliação (HYPOLITO, 2010, p. 1343-1344).

³ Estimativas disponíveis na plataforma IBGE Cidades: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pb/campina-grande.html>

⁴ Fonte: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/pelotas.html>

preocupação com os resultados e com a *performance* do município ganharam relevo por meio da implantação das seguintes estratégias de indução e de responsabilização:

- adoção do 14º salário como mecanismo de premiação instalado no ano de 2013 por meio da Lei n. 072, de 10 de abril de 2013, o qual é pago aos/às funcionários/as das escolas com melhor rendimento no IDEB;
- aprovação da Lei n. 5372, de 03 de dezembro de 2013 que torna obrigatória a divulgação do IDEB pelas escolas do município;
- criação de um sistema próprio de avaliação, conhecido como Sistema de Avaliação Municipal da Aprendizagem (SAMA).

Tais estratégias buscam alterar a *performance* da rede, por meio da publicação de informações e de indicadores e da criação de mecanismos de premiação para estimular e comparar profissionais em termos de resultados (BALL, 2005). Verifica-se também a existência de práticas de *accountability*, na medida em que várias dessas ações concorrem para a responsabilização, estimulando comparação e premiação das escolas com melhor desempenho nas avaliações externas.

No entanto, constata-se que as duas primeiras iniciativas não vêm sendo cumpridas pela gestão municipal de Campina Grande, tendo em vista que o pagamento do 14º salário não ocorre há quase dois anos sob a alegação de falta de recursos. A divulgação dos resultados também não vem sendo cobrada pela Secretaria Municipal de Educação (SEDUC/CG), o que nos leva a interpretar que há ressalvas com relação à exposição dos resultados das escolas e aos possíveis constrangimentos decorrentes desse processo.

Por outro lado, constata-se, no município em tela, a ênfase da gestão atual na implantação e consolidação do Sistema de Avaliação Municipal da Aprendizagem (Sama), que consta entre as estratégias estabelecidas nas metas 5 e 7 do Plano Municipal de Educação (Lei nº. 6.050/2015), como instrumento próprio de avaliação e monitoramento das escolas públicas de modo a melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações. Os dados coletados sinalizam para o aumento de ações de formação ligadas ao Sama e revelam a consolidação e ampliação dessa política nos últimos anos, especialmente a partir da publicação da Matriz de Referência do Sama, em 2018, um dos poucos documentos que regulamentam a aplicação desse instrumento nas escolas da rede.

Além disso, identifica-se que há alguns anos a SEDUC/CG vem apostando em um modelo de gestão gerencial baseado em parcerias com a iniciativa privada. Desde 2007, existem projetos e parcerias da Secretaria de Educação com o Instituto Alpargatas⁵ e, entre 2010 e 2011, foi implantado o Sistema de Gestão Integrado (SGI) em 12 escolas da rede, em parceria com o Instituto Camargo e Correa (ICC), com o objetivo de instalar um modelo de gestão pautado nos princípios de eficácia, eficiência e produtividade (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2018).

Em 2016, a SEDUC/CG estabeleceu parceria com a Fundação Lemann e a Elos Consultoria, por meio do Programa Gestão para a Aprendizagem, dirigido às equipes gestoras das escolas da rede, com duração prevista de dois anos. Segundo informações da Secretaria de Educação, o município participou de um processo seletivo e depois de várias etapas (entrevistas, visitas e encontro presencial) foi selecionado para participar “gratuitamente” do curso. Portanto, alegava-se não haver ônus financeiro, no entanto, a Fundação determinava três condições que as redes municipais e estaduais precisavam cumprir para participar do curso: ter no mínimo dez escolas urbanas com ensino fundamental; ter um quadro estável de gestores pedagógicos e possibilidade de remanejar sua equipe. Atualmente, mesmo após o término oficial do curso, a Fundação Lemann continua oferecendo consultorias e serviços para a rede, como ações formativas para as equipes técnico-pedagógicas, dentro do chamado Projeto Formar. Considera-se, no

⁵ O Instituto Alpargatas atua, especialmente, através de dois projetos na rede: Educação pelo Esporte e Educação pela Cultura, além do prêmio Gestão Nota 10, que outorga prêmios de R\$5 mil para as escolas melhor avaliadas (dentre os critérios definidos pela empresa, está também o IDEB) e os prêmios Aluno Nota 10 e Professor Nota 10, voltados para os projetos na área da Educação Física.

mínimo, “estranho” que uma fundação de interesse privado tenha se colocado à disposição de oferecer serviços ao município sem auferir nenhum lucro, o que indica a necessidade de continuarmos pesquisando essa questão.

Foi possível constatar a presença da Fundação Lemann também em Pelotas, por meio do programa *Khan Academy*, uma plataforma de ensino de matemática que foi adquirida pelo poder público municipal. É interessante notar que os projetos, tanto aqui, quanto em Campina Grande, envolvem ações de formação com profissionais da rede. Por meio das entrevistas, evidenciou-se que em Pelotas a adoção desse projeto tem ocasionado sobreposição, desperdício e falta de organicidade nas ações, especialmente nas escolas com baixo desempenho no IDEB, pois devido à falta de espaço, muitas escolas tiveram que armazenar os computadores que já possuíam e que eram relativamente novos, para trabalhar com os computadores do referido projeto *Khan Academy*.

Em 2011, houve a tentativa de implantação de um modelo de gestão gerencial, com a contratação de uma empresa privada de consultoria (Falconi) que estaria encarregada de formar os gestores, processo que foi duramente combatido e questionado pela comunidade educacional, de forma que o contrato foi cancelado. Apesar disso, algumas entrevistadas afirmaram que isso não significou que a Secretaria Municipal de Educação de Pelotas (SMED) não estivesse conduzindo uma política de acirramento do controle e de cobranças sobre as escolas, responsabilizando os profissionais pelo (in)sucesso das políticas. Atualmente, observa-se a forte presença da Comunitas, uma organização social que possui estreita relação com a Lemann e com a Falconi, na condução de diferentes projetos no município.

Até inícios de 2017, não havia em Pelotas um sistema próprio de avaliação ou de premiação por mérito associado às avaliações externas. Mesmo assim, naquele ano, as escolas melhor classificadas receberam um certificado da SMED parabenizando pela melhoria no resultado do IDEB.

No final de 2017, o Departamento de Políticas Educacionais da SMED enviou para as equipes diretivas das escolas municipais um correio eletrônico com orientações acerca da “nova avaliação externa”, com os cadernos e descritores a serem utilizados pelos professores. Naquele ano foram avaliados os alunos do 1º, 3º e 7º anos e foram priorizados os mesmos descritores das provas anteriores, já que estas vinham sendo aplicadas trimestralmente. A mensagem solicitava que os professores trabalhassem com os descritores em sala de aula e dizia que estes poderiam utilizar tal instrumento na avaliação que realizam periodicamente. Desde então, a SMED tem noticiado a importância da Avaliação Municipal, que consiste na aplicação de provas elaboradas pelas supervisoras de ensino dessa Secretaria em parceria com alguns professores da rede, que avaliam conhecimentos nas áreas de Português e Matemática.

Em decorrência da aprovação da BNCC, a SMED iniciou, em 2019, a elaboração do Documento Orientador Municipal (DOM), com a finalidade de adequar a rede municipal à política nacional, com base também no Referencial Curricular Gaúcho. Desde então, as escolas vêm sendo instruídas a modificarem seus Projetos Político-Pedagógicos e seus Regimentos, para se alinharem ao DOM, devendo também, readequar os conteúdos ensinados, focalizando nas competências previstas no currículo nacional, as quais posteriormente serão cobradas nos exames. Desse modo, verificou-se que a partir da implantação da BNCC, o município tem acirrado a cobrança sobre as escolas, algo que não havíamos constatado no início da pesquisa, quando se observava que, mediante a ausência de uma política de forte indução para elevar o desempenho nas avaliações externas, as escolas pelotenses possuíam maior espaço de autonomia para trabalhar a partir de suas necessidades específicas e daquilo que consideravam adequado ao contexto social em que se encontram. Naquele momento, muitas das profissionais que participaram da pesquisa compreendiam que a melhoria do rendimento dos alunos era resultado de um processo, o qual deveria ter como ponto de partida a própria realidade escolar.

Estudos como o de Lunes (2014) revelam a importância das políticas curriculares construídas a partir das escolas, como os Projetos Complementares (PCs), como contraponto às políticas educacionais contemporâneas ao permitirem que escolas e profissionais exerçam sua autoria e busquem consolidar um currículo mais próximo das necessidades e demandas da comunidade escolar. No entanto, a mesma

autora identifica que desde 2011, a SMED tenta exercer maior controle sobre isso, em especial por meio da redução da carga horária dedicada a esses projetos.

Os dados coletados relevam que o processo de controle e indução está muito mais acirrado na rede, na medida em que tudo deve estar alinhado ao DOM, as escolas precisam seguir o modelo de Regimento elaborado pela SMED e o currículo foi modificado, para dar ênfase às disciplinas de português e matemática, havendo grande repercussão acerca da melhoria dos resultados do IDEB.

Ainda assim, em algumas escolas, é possível observar uma postura crítica e reflexiva dos profissionais, que lutam por garantir que a gestão democrática seja possível e garantir a autonomia dos docentes e das escolas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de pesquisa empreendido permite fazer algumas ponderações e reflexões que se considera importante destacar:

- As políticas de avaliação externa fazem parte do processo de reordenamento do papel do Estado, para se adequar à racionalidade neoliberal e neoconservadora, constituindo-se, juntamente com o gerencialismo e a performatividade, como tecnologias da reforma, por meio da qual a lógica de mercado, fincada na competição e na meritocracia, ganham materialidade;

- As avaliações externas são parte de uma agenda global e estão em estreita conexão com as políticas de currículo e já induzem práticas curriculares, com foco nas competências e descritores cobrados; ainda assim, esse processo vem se fortalecendo a partir da aprovação da BNCC;

- Mesmo tratando-se de realidades bastante distintas e peculiares, ao estarem submetidas à mesma política nacional de avaliação (SAEB, IDEB), as redes e escolas vêm sendo pressionadas para que haja maior alinhamento de todo trabalho e organização escolar em torno da melhoria dos resultados nas avaliações externas. Assim mesmo, foi possível encontrar diferentes reações de acordo com os contextos e sujeitos implicados nesse processo: o município de Campina Grande abraçou fortemente a política nacional de avaliação, enquanto em Pelotas, a implicação dos profissionais e sua aproximação com as universidades públicas parece outorgar maior possibilidade de exercício da autonomia, quadro este que tende a se alterar, diante dos sinais que a administração municipal atual vem dando, no sentido de intensificar a cobrança de resultados nessas avaliações;

- Ambos os municípios têm adotado políticas de cunho gerencial, o que inclui mudanças significativas na gestão das redes, com a participação ativa de atores do setor privado e, mais recentemente, vêm adotando políticas próprias de avaliação com o objetivo de melhorarem seus desempenhos e *performance* no IDEB. Isso tem aberto maior espaço de atuação para o setor privado, o qual atua na prestação de serviços de assessoria, com destaque para a Fundação Lemann⁶. Observou-se também, que esse processo tem se acirrado a partir da aprovação da BNCC, que induz o alinhamento das políticas de gestão, avaliação e currículo, com a necessária adequação das escolas e profissionais aos padrões por ela impostos, reduzindo os espaços de autonomia e consolidação da gestão democrática nas escolas;

- A criação de sistemas de avaliação próprios por parte dos municípios, bem como as formas materiais e simbólicas de premiação, *rankeamento* e de competição reforçam a prevalência de uma lógica de *accountability*, baseada na responsabilização individual das escolas e profissionais pelos fracassos do sistema, ignorando outros aspectos contextuais e as condições socioeconômicas.

Nesse sentido, é preciso problematizar os usos dos resultados auferidos por meio dessas políticas de avaliação externa e buscar compreender os sentidos mais profundos da *práxis* educacional, levando em conta que educação não se reduz a produto ou resultado, mas que é, sobretudo, um processo que envolve sujeitos históricos que trabalham, que se educam, pensam, refletem, consentem e questionam

⁶ A esse respeito, ler o interessante artigo publicado na revista Currículo sem Fronteiras com o título: “O consenso por filantropia. Como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil” (TARLAU, MOELLER, 2020).

sempre e quando há tentativas de restringir sua liberdade e autonomia.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. Estado, Políticas Educacionais e Obsessão Avaliativa. **Contrapontos**, v. 7, n. 1, p. 11-22, Itajaí, jan/abr 2007.
- AFONSO, A. J. Mudanças no Estado Avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 53, abr.-jun. 2013.
- AFONSO, A. J. Avaliação Educacional: fundamentos e políticas da educação básica e superior. **Rev. educ. PUC-Camp.**, Campinas, 23(1):8-18, jan./abr., 2018.
- APPLE, M. W. **Conhecimento oficial**: a educação democrática numa era conservadora. 2ª. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- APPLE, M. W. **Política cultural e educação**. São Paulo: Cortez, 2000.
- APPLE, M. W. **Educando à direita**: mercados, padrões, Deus e desigualdade. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003.
- BALL, S. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, set./dez. 2005.
- BAUER, A. et al. Iniciativas de avaliação do ensino fundamental em municípios brasileiros: mapeamento e tendências. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, 2017.
- BERTAGNA, R. H. Mapeamento dos Sistemas Estaduais de Avaliação da Educação (2005-2015). In: ADRIÃO, T.; GARCIA, T. (org.). **Currículo, Gestão e Oferta da Educação Básica Brasileira**: incidência de atores privados nos sistemas estaduais (2005-2015). Curitiba, PR: CRV, 2018. p. 41-51.
- BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.
- HYPOLITO, A. M. Políticas Curriculares, Estado e Regulação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out.-dez. 2010.
- HYPOLITO, A. M. BNCC, Agenda Mundial e Formação Docente. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 25, p. 187-201, jan./mai. 2019. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Cartilha Saeb (2019)**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6734620. Acesso em: 09 out. 2019.
- IUNES, Nailê P. **A política curricular produzida pela escola como contraponto a políticas educacionais contemporâneas**. Tese de Doutorado. Pelotas: UFPel, 2014.
- MORRIS, P. Política Educacional, Exames Internacionais de Desempenho e a busca da escolarização de Classe Mundial: Uma Análise Crítica. Tradução de Fernando Effori de Mello. Rev. Tec. Adriana Bauer. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 28, n. 68, p. 302-342, maio/ago. 2017.
- RODRIGUES, M. M.; OLIVEIRA, M. M. **Trajetória do gerencialismo na rede pública municipal de Campina Grande - PB**. Disponível em: http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/vi-ennhe/anais/trabalhos/eixo2/submissao_14712075178101472992308981.pdf. Acesso em: 10 mar. 2018.
- SAHLBERG, P. **Finnish Lessons**: What can the world learn from educational change in Finland? New York and London: Teachers College Press, 2011.
- SAHLBERG, P. The Global Educational Reform Movement and Its Impact on Schooling. In: MUNDY, Karen; GREEN, Andy; LINGARD, Bob and VERGER, Antoni (eds). **The Handbook of Global Education Policy**. Chichester, UK: Wiley Blackwell, 2016. p.128-144.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. *Accountability* em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-Avaliador? **ETD – Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 17, n. 1, p. 58-74, jan./abr. 2015.

TARLAU, R.; MOELLER, K. O consenso por filantropia. Como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil. **Currículo sem Fronteiras**, v.20, n.2, p. 553-603, maio/ago. 2020. Disponível em: https://www.curriculosemfronteiras.org/vol20iss2articles/tarlau-moeller.pdf?A17212B1-387F-E245-A371-1FD35D8CB53E_saas_cup_C6FA3ED5_6D17_47D1_B6E2_F4B02CC905E0 Acesso em: 10 set. 2020.



Este obra está licenciado com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).