

Avaliações externas e em larga escala e os organismos internacionais: da accountability educacional à cultura da performatividade

Micheli Amestoy, Kéli Mattos & Luiz Tolentino-Neto

Resumo:

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) adentra os projetos e políticas educacionais difundidas no Brasil, contribuindo para a ascensão da lógica neoliberal na educação. Nesse viés, este artigo de abordagem qualitativa e análise documental tem como objetivo discutir as relações estabelecidas entre as políticas de avaliação no Brasil, os Organismos Internacionais, e a cultura da performatividade oriunda dessas relações. Nesse sentido, a *accountability* educacional, em voga em vários países, ganha cada vez mais espaço, ao operacionalizar e integrar a concepção de avaliação, prestação de contas e responsabilização. O conceito de performatividade abordado no texto descreve a cultura da performatividade como a busca pelos desempenhos, invadindo e transformando as individualidades e subjetividades do professor, da educação e da sociedade. Como resultados, destaca-se o forte papel da OCDE como organismo transnacional impactando nas políticas nacionais e na produção de uma transformação e uniformização do conceito de qualidade educativa. Para concluir, o texto propõe a busca por alternativas para pensar uma corresponsabilidade de todos os envolvidos no processo educativo e na reafirmação do papel do professor e da escola pública em um projeto de responsabilização participativa, democrática e de qualidade negociada.

Palavras-Chave:

avaliações externas e em larga escala; políticas educacionais; accountability; performatividade; organismos internacionais.

External and large-scale evaluations and international organizations: from educational accountability to the culture of performativity

Abstract: International organizations have entered the projects and educational policies disseminated in Brazil, contributing to the rise of the neoliberal logic in education. In this vein, this article is a qualitative research of bibliographic and documental type, and aims to discuss the relations established between the accountability policy - associated with external evaluations - and the influence of international organizations, especially the Economic Cooperation and Development (OECD), in Brazilian educational policies. In this sense, educational accountability, in vogue in several countries, is gaining more and more space by operationalizing and integrating the concept of evaluation, accountability and responsibility. The concept of performativity discussed in the text describes the culture of performativity as the search for performance, invading and transforming the individualities and subjectivities of teachers, education, and society. As a result, we highlight the role of the OECD as a transnational organism, a source of influence for decisions and directions of Brazilian educational policies. In conclusion, the text proposes a search for alternatives to think about the co-responsibility of all those involved in the educational process and the reaffirmation of the role of the teacher and the public school in a project of participatory, democratic and negotiated quality accountability.

Keywords: external and large scale assessments; educational policies; accountability; Performativity; International Organizations.

Evaluaciones externas y a gran escala y organizaciones internacionales: de la responsabilidad educativa a la cultura de la performatividad

Resumen: Los organismos internacionales entran en los proyectos y políticas educativas difundidas en Brasil, contribuyendo al auge de la lógica neoliberal en la educación. En esta perspectiva, este artículo es una investigación cualitativa de tipo bibliográfico y documental, y tiene como objetivo discutir las relaciones que se establecen entre la política de rendición de cuentas -asociada a las evaluaciones externas- y la influencia de los organismos internacionales, especialmente la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), en las políticas educativas brasileñas. En este sentido, la rendición de cuentas educativa, en boga en varios países, gana cada vez más espacio al operacionalizar e integrar el concepto de evaluación, rendición de cuentas y responsabilidad. El concepto de performatividad que se aborda en el texto describe la cultura de la performatividad como la búsqueda del rendimiento, invadiendo y transformando las individualidades y subjetividades del profesor, la educación y la sociedad. Como resultado, destacamos el papel de la OCDE como organización transnacional, fuente de influencia para las decisiones y orientaciones de las políticas educativas brasileñas. Como conclusión, el texto propone la búsqueda de alternativas para pensar en la corresponsabilidad de todos los implicados en el proceso educativo y la reaffirmación del papel del profesor y de la escuela pública en un proyecto de rendición de cuentas de calidad participativo, democrático y negociado.

Palabras clave: Evaluaciones externas y a gran escala; políticas educativas; Responsabilidad; Performatividad; Organizaciones Internacionales.

Évaluations externes et à grande échelle et organisations internationales: de l'accountability éducative à la culture de la performativité

Résumé: Les organisations internationales s'insèrent dans les projets et les politiques éducatives diffusées au Brésil, contribuant à la montée de la logique néolibérale dans l'éducation. En ce sens, cet article s'agit d'une recherche bibliographique et documentaire, avec une approche qualitative, qui a pour but la discussion des relations établies entre la politique d'accountability - associée aux évaluations externes - et l'influence des organisations internationales, notamment l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), dans les politiques éducatives brésiliennes. De cette façon, l'accountability éducative, en vogue dans plusieurs pays, prend de plus en plus de la place, en rendant opérationnel et en intégrant la conception d'évaluation, de reddition de comptes et de redevabilité. Le concept de performativité abordé dans le texte décrit la culture de la performativité comme la quête de performances, qui envahit et transforme les individualités et les subjectivités de l'enseignant, de l'éducation et de la société. Comme résultats, on souligne le rôle de l'OCDE en tant qu'organisme transnational, source d'influence pour les décisions et les orientations des politiques éducatives brésiliennes. En conclusion, le texte propose la recherche d'alternatives pour penser une corresponsabilité de tous les acteurs impliqués dans le processus éducatif et dans la réaffirmation du rôle de l'enseignant et de l'école publique dans un projet de responsabilisation participative, démocratique et qualité négociée.

Mots-clés: évaluations externes et à grande échelle; politiques éducatives; accountability; performativité; organisations internationales.

Introdução

O fenômeno da centralidade e do protagonismo das avaliações externas nas recentes políticas de regulação e monitoramento da qualidade da educação básica brasileira, têm amparado o fortalecimento e a crescente incidência de políticas de *accountability* educacional no país. Com foco nas metas, resultados, performances, *status* e *rankings* nacionais, a política de *accountability* – no âmbito educacional – está em voga e têm se tornado cada vez mais uma tendência mundial, em decorrência da crise fiscal do Estado e da globalização.

A avaliação educacional em larga escala, com a aplicação de testes padronizados, tem como objetivo dimensionar os níveis de proficiência dos estudantes, em determinadas áreas do conhecimento. Em um contexto de tipologias gerenciais de *accountability*, a aceitação de um sistema de avaliação da aprendizagem torna-se crucial para manutenção dessa estrutura, movida pela mensuração e controle advindo dessas avaliações.

A descentralização administrativa encontra-se atrelada a esse sistema de regulação e gestão gerencial. Isso porque, com a fragmentação de responsabilidades por parte do Estado, “[...] sai de cena o Estado-executor, assumindo seu lugar o Estado-regulador e o Estado-avaliador” (Castro, 1998, p. 9). Nesse sentido, as políticas educacionais não são mais elaboradas em caráter exclusivo pelo Estado.

No entanto, apesar da transformação e reconfiguração do papel estatal, o mesmo “não se retira da educação” (Lessard, Brassard & Lusignan, 2002). Como Estado regulador e avaliador, redefine orientações e metas a serem atingidas, criando um sistema de monitoramento da educação. É nesses meandros que as avaliações externas encontraram força e se tornaram indicadoras e promotoras da qualidade, tendo como consequência direta a definição de *rankings* educacionais.

No Brasil, a discussão sobre o direito de uma educação para todos, ganhou proporção ao longo dos anos 1980, tornando-se constitucional a partir de 1988: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família” (Art. 205) (Brasil, 1988). E afirmou-se enquanto política pública, por meio da elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei Federal n.º 9.394/96, consolidando a configuração do sistema nacional de avaliação da educação básica no país.

O interesse do Estado brasileiro por uma avaliação sistêmica já dava sinais desde os anos 1930. Foram elencadas uma vasta lista de justificativas para que o Estado buscasse formas e métodos de ‘avaliar’ e ‘informar’ durante o período de 1930 a 1988, ou seja, desde o momento em que se estruturou o setor da educação no Estado ao instante em que nasce o planejamento de um sistema nacional de avaliação. Segundo Freitas (2005, p. 7):

Primeiro, essas práticas foram tidas como necessárias porque se prestariam a conferir e verificar resultados frente a objetivos da educação nacional, proporcionando a aplicação da ciência para “formar a consciência técnica” no âmbito escolar, posto que condição necessária à expansão e à melhoria da educação. A seguir, tais práticas propiciariam ao Estado central “conhecer a realidade” e fazer “diagnósticos” com o que, em lugar de acentuar-se a regulação pela via legal, seriam fornecidas “indicações e sugestões” para a qualificação da expansão do atendimento, da administração escolar e do ensino. No momento seguinte, “medir, avaliar e informar” foram práticas consideradas importantes para a instrumentação da racionalização, da modernização e da tutela da ação educacional. Logo a seguir, os motivos para recorrer a essas práticas se reportaram às tarefas de reajustar a regulação estatal e de criar uma cultura de avaliação no País.

A óptica por trás da avaliação foi mudando com o decorrer do tempo. Na primeira metade dos anos 1980, a visão tecnicista de avaliação com ênfase na eficiência, ainda imperava, sem um rigor em problematizar e discutir as suas finalidades. É a partir da segunda metade dos anos 1980 que é possível observar o início de movimentos críticos a essa concepção técnica da avaliação e inicia-se um marco de abertura para um diálogo sobre finalidades, implicações, contribuições e limites do processo avaliativo no país.

A partir da década de 1980, ondas reformistas e neoliberais ganham força e a combinação entre qualidade e os índices de desempenho no ensino ganham os holofotes em vários países, inclusive, no Brasil. Origina-se, assim, uma nova concepção de avaliação educacional, com a finalidade de subsidiar ações intervencionistas na busca por melhorias nos resultados alcançados.

Desde então, o contexto político brasileiro tem sido encabeçado por políticas neoliberais, as quais têm sido promovidas pelo crescente incentivo e ações que envolvem diretamente privatizações e competições entre serviços e empresas com princípios baseados nas lógicas da eficiência e eficácia. De acordo com Ball (2018), “cada vez mais, em uma escala global, a política educacional está sendo feita de novas formas, por novos atores em novos espaços” (p. 2). Nasceram novas abordagens para os interesses de investimento do capital e de processos concomitantes de mercantilização da educação. Em uma dessas dimensões, o papel do investimento do capital dirige-se a corporações globais e empresas de capital privado que financiam e investem na provisão de educação de diferentes tipos e outros serviços educacionais (Ball, 2018).

O vocábulo *accountability*, foi preservado nessa escrita, em sua terminologia original, a inglesa, devido a sua multidimensionalidade. Segundo Amestoy (2019), com base no conceito defendido por Afonso (2009), a não tradução do termo, reforça a ideia de que deve significar algo mais do que apenas prestação de contas.

Nesse sentido, um modelo completo de *accountability*, segundo Afonso (2009), integra três pilares constituintes: a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização. No Brasil, não é difícil identificarmos cada um desses pilares com a avaliação, pautando políticas de ações educacionais, ou seja, as escolas sendo avaliadas a partir do desempenho dos alunos nas avaliações externas e os resultados dessas avaliações sendo, noticiados publicados e divulgados (prestação de contas) pela mídia; por último, as responsabilizações (consequências), mesmo que ainda sejam simbólicas, estão presentes em muitos municípios em forma de bônus/premiações às escolas com as melhores notas (Amestoy, 2019).

Este estudo apresenta uma pesquisa de abordagem qualitativa do tipo bibliográfica e documental (Gil, 2010), e é resultante de uma pesquisa em curso, financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que busca analisar a formação docente na área de ciências da natureza, o papel e os sentidos da docência na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a relação que alguns organismos internacionais vêm desempenhando em relação à temática e como isso se evidencia nas políticas educacionais no país. Este artigo utiliza, como aportes teóricos, Afonso (1999, 2005, 2009), Ball (2005, 2018) e Laval (2019), elencando ainda como *corpus* de análise documentos, relatórios e diversa legislação oficial. Diante disso, o texto em tela dirige-se para as relações estabelecidas entre a política de *accountability* – associada às avaliações externas – e a influência dos organismos internacionais, em especial a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), nas políticas educacionais brasileiras.

Do global ao local: o PISA como indutor de políticas educacionais

O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), criado em 1997 e aplicado pela primeira vez em 2000, mede conhecimentos e habilidades dos alunos na faixa etária de 15 anos de idade. Realizado nos países da OCDE e em países convidados (como o Brasil), acontece a cada três anos, tendo como foco a literacia em leitura, matemática e ciências. A OCDE caracteriza o PISA como um ‘serviço’ que fornece aos países membros e convidados a possibilidade de terem à disposição dados fidedignos relativos ao desempenho da educação de seus países. Nesse sentido, o PISA tem se estruturado, a nível mundial, como um potente instrumento de regulação transnacional.

Por meio do seu *know-how* sobre indicadores, *rankings* e análises de políticas educacionais, a OCDE elabora, dissemina e divulga propostas e políticas, com o objetivo de influenciar diretamente nas decisões políticas dos estados nacionais, com a justificativa da busca por um ‘padrão educacional’ baseado nas premissas da chamada sociedade do conhecimento.

Como um grande *think tank* para os países membros, a OCDE constitui o principal impulsionador do conceito de “Capital Baseado em Conhecimento” (*Knowledge-Based Capital* - KBC). Investimentos em KBC podem resultar em novas fontes de conhecimento, retroalimentando o conceito e contribuindo de forma estratégica para o aumento da integração e da competitividade global. Além deste conceito, a OCDE cunhou e propagou a ideia de que o conhecimento também está atrelado a economia. Assim, surge a “Economia Baseada em Conhecimento” (*Knowledge-Based Economy* - KBE) que pode ser definida como “a economia que está diretamente baseada na produção, distribuição e uso do conhecimento e informação” (OCDE, 1996, p. 3).

A OCDE caracteriza-se como uma organização internacional, em que a teoria do capital humano foi fundamental para a afirmação da sua influência mundial. Porém, a influência exercida refere-se ao que Joseph Nye denominou como *soft power* ou poder brando, uma vez que diferentemente da coerção, esse tipo de poder refere-se a capacidade de persuadir os interesses, por meio da atração de ideais, visando disseminar um projeto societário fecundo para as próximas gerações (Nye, 2005).

Nesse viés, é notório que a política internacional da OCDE vem desempenhando um importante papel na validação de metas e índices, perpassando todos os setores da sociedade, inclusive o da educação. Nesse sentido, essas políticas orquestradas pelos organismos internacionais tornam-se pré-requisitos para concessão de empréstimos internacionais, onde “os sistemas de metas funcionam como reguladores das políticas vigentes, contribuindo para a adequação entre os interesses do Estado e dos Organismos Internacionais” (Silva, 2002, p. 12).

No Brasil, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), principal autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), tem atribuído ao PISA um papel de destaque e referência na ação política e no desenvolvimento de documentos, medidas e indicadores no sistema educacional brasileiro.

Esse protagonismo pode ser constatado na leitura do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13005/2014, documento que orienta as políticas públicas na área da educação brasileira durante um período de dez anos, e tem como uma das 20 metas presentes no plano, a meta 7: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem.” E na estratégia 7.11: [...] “melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido” (Brasil, 2014, p.7). Essa estratégia, em especial, desvela que o PISA é reconhecido como principal *benchmarking* da educação básica, ou seja, o parâmetro internacional de qualidade de educação escolar nesse nível de ensino.

Nesse caminho, o PISA insere-se no campo político com a regulação da educação como política pública, atendendo aos propósitos da economia global. Assim, cada

vez mais aumenta o controle sobre as escolas, seus resultados e os atores envolvidos (estudantes, professores e gestores), bem como propagam-se os processos midiáticos de publicização de resultados, promovendo a competitividade performática entre as redes de ensino. O uso desse indicador internacional, enquanto mecanismo de decisão política:

(...) difunde um tipo especial de conhecimento, no caso do exame de avaliação de desempenho, na leitura, nas ciências e na matemática e suas literacias. Assim, a OCDE acaba por regular a política educativa, a partir de instrumentos de avaliação em larga escala, como o PISA, comparando desempenhos entre países e sistemas de ensino. O programa denominado PISA, bem como outras avaliações dos Estados Nacionais, tem um caráter indutor de Políticas Educacionais, levando os sistemas à tomada de decisões baseadas nos índices apurados no exame. (Sudbrack & Fonseca, 2021, p. 16).

Ao conceder o papel de protagonista a *surveys* como o PISA, posicionado como central em um plano nacional de educação, a política educacional brasileira acaba por coadunar-se com as políticas difundidas pela OCDE, amparando-se e legitimando-se de uma concepção gerencialista de Estado e da educação.

Os impactos dessa influência têm se revelado na atuação e empenho da Organização em construir uma agenda global educacional baseada na comparação e na competição dos sistemas educativos de ensino, travestindo a frieza dos números divulgados nos *rankings* em eficácia e qualidade educacional. Entre as principais críticas tecidas ao instrumento, estão elencadas o caráter estandardizado do PISA, a descaracterização dos contextos, currículos distintos, dificuldades e discrepâncias entre os países, tornando-se utópicos dados tão fidedignos diante de realidades tão distintas e distantes que são analisadas.

Avaliações Externas: do estreitamento curricular à mercadorização da educação

As reformas educacionais implantadas nas últimas décadas apresentam, entre outros traços marcantes, o monitoramento das redes de ensino por meio da utilização e aplicação de avaliações externas e em larga escala. Neste artigo, trataremos as “avaliações externas e em larga escala” de forma integrada, embora nem todas sejam sinônimas. Conforme concebe Perboni (2016, p. 18-19), [...] na configuração como são formuladas na atualidade se caracterizam como algo concebido externamente à escola e aplicadas a um grande contingente de alunos”.

De modo ascendente, em cada país e, no Brasil, observa-se a difusão dessas avaliações, por meio de provas uniformizadas. Ganham *status* de promotoras da qualidade da educação, alinhando-se com novas formas de gestão pública das redes de ensino, expandindo e consolidando a avaliação com foco nos desempenhos dos estudantes. Como instrumentos de gestão, têm desencadeado processos de responsabilização de atores e profissionais da educação. Essas transformações vêm desenvolvendo um novo contexto para as avaliações: novos procedimentos, instrumentos, aplicações em larga escala e metas educacionais a serem atingidas.

Benchmarking, meta-regulação, comparação de desempenhos e performances estão interligadas com o novo gerencialismo público. O *benchmarking* na educação é uma ferramenta utilizada na aferição de performances e qualidade. As avaliações associadas a esse processo, via de regra, tornam-se geradoras de *rankings* e classificações e vêm se tornando um instrumento de meta-regulação, ou seja, têm alimentado e influenciado as relações educacionais em diferentes escalas (local, regional, nacional e global) e a reconfiguração de políticas públicas educacionais, a exemplo do PNE.

Hoje se tem uma perspectiva de educação moldada a partir de uma gestão gerencialista em que os testes para medição de ‘aprendizado’ e a ‘pedagogia dos resultados e das competências’ (Saviani, 2007) são apresentados como os melhores caminhos para se atingir as metas de qualidade e eficiência. A cultura da avaliação, há muito tempo presente na escola, tem sinalizado a transferência de referências básicas de qualidade a provas periódicas e padronizadas. Segundo Sousa:

(...) a restrição da concepção de avaliação da aprendizagem à medida de desempenho do aluno tende a ter acolhimento no contexto escolar, abrigando, inclusive, a ideia de repetência como uma medida apropriada a um sistema educacional que se pretenda de qualidade, admitindo-se a seletividade e a exclusão como inerentes à dinâmica escolar e social. (Sousa, 2014, p. 412)

Em relação aos testes, as funções do professor ficam condicionadas aos resultados dos estudantes nas avaliações externas e em larga escala. Percebe-se, assim, um estreitamento de funções, tanto curricular como do papel docente na formação dos educandos. O estreitamento curricular em decorrência dos resultados das avaliações externas é uma consequência quase inevitável, visto que a maior parte dessas avaliações apresenta em suas matrizes de referência escalas de proficiência em matemática e língua materna (portuguesa no Brasil), atribuindo um “balizamento de questões curriculares ao ensino e aprendizagem das disciplinas que são objeto de avaliação” (Sousa, 2014, p. 411-412).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é outro importante condutor de políticas educacionais no país. Criado em 2007, o IDEB reúne, em um único indicador, números relacionados ao fluxo escolar e ao desempenho em avaliações padronizadas. O IDEB tem possibilitado a prática de gratificações, por meio de premiações e bonificações, em alguns estados e municípios do país, a escolas e profissionais da educação que atinjam as metas pactuadas pelo índice (Amestoy, 2019). Nesse sentido, contribui para que a educação básica seja tratada como uma mercadoria, valorada por indicadores estandardizados.

Além disso, no Brasil, há uma ênfase por parte dos docentes e gestores em campos das disciplinas de Português e Matemática que serão cobrados nas avaliações externas vinculadas ao IDEB (leitura e cálculos algébricos), com nítida preparação para a realização dessas provas e aplicação de simulados em sala de aula. Nesses contextos, as “condições omnilaterais” (Frigotto, 2003) tornam-se coadjuvantes em relação à instrução direcionada à preparação para a realização das avaliações externas. Já o estreitamento do papel docente torna-se uma situação palpável dentro de uma política de *accountability* – a qual engessa ações de cunho mais autônomas e reflexivas e inflige ao professor ações de caráter mais técnico. De acordo com Dias Sobrinho (2002, p. 175):

As avaliações praticadas pelos Estados avaliadores são nitidamente instrumentos de poder. [...] O que mais importa é que os rendimentos possam ser comparados, permitam que as instituições e os indivíduos sejam classificados hierarquicamente, segundo critérios objetivos, tanto para supostamente orientar os clientes do quase-mercado educacional e alimentar a competitividade quanto para instrumentalizar o exercício do poder controlador do governo.

Nesse sentido, as avaliações externas direcionadas à ideologia do mercado, em que “o gasto com a educação deve ser ‘rentável’ para as empresas usuárias do ‘capital humano’” (Laval, p. 24, 2019), se fundamentam na necessidade de aferir, por meio de índices mensuráveis e comparáveis, a qualidade educacional. Quando se fala de mercadorização da educação, Afonso (2005) a entende como a prática de implementação de mecanismos de “liberalização” no interior do sistema educativo. Isto é uma forma bastante peculiar de combinar a regulação do Estado e a lógica de mercado tanto na oferta quanto no gerenciamento de serviços públicos (Afonso, 2005).

A partir das perspectivas de Michael Apple, Afonso (2005) ancora sua análise sobre os quase-mercados educacionais: para Apple, “a criação de um currículo nacional, o estabelecimento de normas-padrão e a realização de testes também a nível nacional são mesmo condições prévias para que se possam implementar políticas

de privatização e mercadorização da educação” (p. 117). Em consonância, Sousa e Oliveira (2003) atribuem a utilização do conceito de quase-mercado para interpretar as alterações em andamento na educação pública, o qual “permite-nos compreender a aplicação, na gestão dos sistemas educacionais, dos princípios e valores da iniciativa privada” (p. 890).

Nesse sentido, “ao passo que o Estado reforça o seu poder de regulação e retoma o controle sobre o currículo escolar, a avaliação torna-se um suporte aos processos de *accountability* relacionados aos resultados educacionais” (Amestoy, 2019, p. 76), tornando-os elementos centrais no processo educativo, deixando em segundo plano, os próprios processos pedagógicos. Logo, a ideia de um mercado educacional “serviria para consolidar a dissociação entre o Estado e a oferta escolar, dentro de um sistema educativo competitivo em que os consumidores (pais e alunos) decidam o lucro e a eficiência do mercado (escola)” (Amestoy, 2019, p. 77).

O desafio diante dessa expressão é que, em uma educação com caráter público, a livre decisão não encontra compatibilidade com a realidade de todo o público a que se destina. Em contrapartida, a visão clássica de economia de mercado torna-se insuficiente, pois a educação ainda é regulada pelo Estado. Diante disso, a solução encontrada foi adotar a expressão “quase-mercado”, sem esquecer que o ‘quase-mercado’ ainda atua em uma perspectiva mercadológica neoliberal.

Assim, quando as ideias de mercado tornam-se caminhos em busca da almejada ‘qualidade educacional’ - interferindo na elaboração de políticas públicas e nas orientações do trabalho docente - essa qualidade torna-se uma ‘qualidade às avessas’. Isso porque, pensar a qualidade da educação no seu contexto social, implica não apenas pensar nas reais necessidades das escolas, que são particulares de cada contexto escolar, mas também, pensar uma corresponsabilidade de todos os envolvidos no processo educativo. Segundo Afonso (2005, p. 119) o controle sobre os currículos e a tendência à padronização curricular são características do Estado avaliador. Em relação à política educativa, o autor afirma que:

Trata-se agora de tentar conciliar o Estado avaliador – preocupado com a imposição de um currículo nacional comum e com o controle dos resultados [...] e a filosofia de mercado educacional assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre escolas [...]. (Afonso, 2005, p. 119)

Assim, dentro de um modelo de política de *accountability* educacional, a avaliação deixa de ser um processo elaborado coletivamente para se tornar um instrumento de medida da eficiência e eficácia das escolas no atendimento às demandas do mercado.

Performatividade: a escola no ritmo dos Organismos Internacionais

O movimento global de reformas educacionais, denominado de *Global Education Reform Movement* (GERM), articula uma agenda internacional com diversas agências, corporações e organismos multilaterais. Com permeabilidades em diversos países, a exemplo do Brasil, têm influenciado reformas importantes com a intenção de alinhar um projeto de educação a um projeto global.

A escola, enquanto organização social, tem sua estrutura sujeita aos efeitos das reformas contemporâneas. Segundo Libâneo (2016), a internacionalização e globalização das políticas educacionais é um movimento que consiste na:

[...] modelação dos sistemas e instituições educacionais conforme expectativas supranacionais definidas pelos organismos internacionais ligados às grandes potências econômicas mundiais, com base em uma agenda globalmente estruturada para a educação, as quais se reproduzem em documentos de políticas educacionais nacionais como diretrizes, programas, projetos de lei, etc (Libâneo, 2016, p. 43).

Dentre os organismos internacionais com grande atuação nas políticas educacionais brasileiras destacam-se a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Mundial (BM) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). A OCDE tem se destacado como organismo transnacional atuante nas políticas nacionais e produtor de uma transformação e uniformização do conceito de qualidade educativa.

A mercadorização da educação agrega elementos do mercado e da economia às escolas como, por exemplo, o incentivo a um regime de performatividade. Segundo Ball (2005), a performatividade é uma “(...) tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança” (p. 543). Ainda segundo Ball (2005), a performatividade é atingida mediante a:

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: a tendência para nomear, diferenciar e classificar. [...] A subjetividade “autônoma” desses indivíduos produtivos tornou-se o principal recurso econômico do setor público reformado e empresarial. (Ball, 2005, p. 544)

Segundo Afonso (1999), nesse contexto político, “o controle sobre os resultados escolares não é subordinado, nem se restringe, a uma mera lógica burocrática – o que torna a atuação do Estado nesse campo claramente distinta das estratégias adotadas em outras épocas e em outros contextos históricos” (p. 148). Nesse sentido, entende-se que as avaliações externas fazem parte do processo de qualificação do ensino e aprendizagem nas escolas; porém, observa-se que a lógica mercadológica tende a supervalorizar os resultados (a aprendizagem) e a desvalorizar o contexto da prática educativa e seus atores (o ensino).

Percebe-se, assim, que o uso tendencioso destes resultados não promove reflexões e medidas pontuais de melhorias, mas serve de subsídio para sanções e bonificações, com base em *rankings* de desempenho. Essas ações acabam por potencializar as limitações de determinados contextos educacionais, tendo em vista que as avaliações externas não consideram nesta mensuração variáveis como: nível socioeconômico, infraestrutura, formação dos docentes, localização, entre outras.

Nas palavras de Ball (2005), “é o efeito, o método, o processo da performatividade que é importante e não a sua substância. É o efeito generalizado da visibilidade e da avaliação que, penetrando em nossa maneira de pensar a respeito de nossa prática, produz a performatividade” (p.549). Essas pressões sobre os atores educacionais – oficializadas por meio das avaliações em larga escala – têm contribuído para uma modificação nas interações sociais, tornando-as performativas, ou seja, quando os sujeitos são reconhecidos exclusivamente na sua produtividade.

A Título de Considerações Finais

Esta tessitura versa a respeito das avaliações externas e em larga escala enquanto instrumentos transnacionais e reguladores de políticas educacionais. Apresenta como principal contribuição a sugestão para que olhemos para nossas escolas, nossos alunos, professores e gestores e identifiquemos a individualidade dentro da coletividade, as nuances dos contextos e situações socioeconômicas distintas de cada região que faz parte desse Brasil continental. Assim, torna-se possível compreender o quão sem sentido pode ser comparar países diferentes quando essa dificuldade já é posta dentro de um mesmo país.

É preciso reafirmar, (re)contextualizar e ressignificar a pertinência e a necessidade de esperar por novas formas de gestão pública e de projetos políticos que ampliem a visão da educação indo além da medição de aprendizagem, do foco em resultados e dos *rankings* numéricos, que descomplexificam a educação e transformam a função da escola e do professor a meros indicadores e metas alcançadas ou fracassadas, e, que na verdade, pouco (ou quase nada) revelam da realidade social e da qualidade pretendida. Entende-se que é possível que esse movimento floresça da (re)significação

do fazer pedagógico, em um debate instaurado por dentro da escola e com a comunidade escolar, ou seja, com os atores que de fato fazem parte do processo educativo.

Estudos e pesquisas com ênfase nas avaliações externas da educação básica tornam-se cada vez mais importantes, uma vez que a utilização dos seus resultados extrapolaram os muros da escola e chegaram à opinião pública por meio da mídia. É igualmente importante, buscarmos alternativas para pensar em uma corresponsabilidade de todos os envolvidos no processo educativo e na reafirmação do papel do professor e da escola pública em um projeto de responsabilização participativa, democrática e de qualidade negociada. Este artigo não esgota a reflexão, outros estudos poderão desbravar diferentes ângulos de análise em distintas propostas de compreensão e estudos do tema.

Agradecimentos

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Referências

- Afonso, A. J. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, 69 (1), 139-164. DOI: 10.1590/S0101-73301999000400007
- Afonso, A. J. (2005). *Avaliação educacional: Regulação e emancipação*. Cortez.
- Afonso, A. J. (2009). Políticas avaliativas e accountability em educação: Subsídios para um debate ibero-americano. *Sísifo: Revista de Ciências da Educação*, 2(9), 57-70.
- Amestoy, M. B. (2019). *A política de accountability na educação básica e os efeitos da avaliação externa no ensino e na gestão escolar: um estudo no município de Santa Maria/RS* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil.
- Ball, S.J. (2005). Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, 35(126), p. 539-564. DOI: 10.1590/S0100-15742005000300002
- Ball, S. J. (2018). Política Educacional Global: reforma e lucro. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*. 3, p. 1-15, <https://doi.org/10.5212/retepe.v.3.0105>
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- Brasil (2014). *Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Brasília, DF.
- Castro, M. H. G. (1998). Palestra inaugural. In *Seminário Internacional de Avaliação Educacional*, Rio de Janeiro. Brasília, DF: INEP, p. 9-11.
- Dias Sobrinho, J. (2002). *Universidade e Avaliação: Entre a ética e o Mercado*. Insular.
- Freitas, D. N. T. (2005). A avaliação da educação básica no Brasil: Dimensão normativa, pedagógica e educativa. *Anais da 28.ª Reunião Anual da ANPEd*. Caxambu, MG.

- Frigotto, G. (2003). *Educação e a crise do capitalismo real*. Cortez.
- Gil, A. C. (2010) *Como elaborar projetos de pesquisa*. Atlas.
- Laval, C. *A escola não é uma empresa: neoliberalismo em ataque ao ensino público*. Boitempo.
- Lessard, C.; Brassard, A., & Lusignan, J. (2002). *Les tendances des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes: les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), de la France et du Royaume-Uni*. LABRIPROF-CRIFPE, Faculté des Sciences de l'Éducation, Université de Montréal.
- Libâneo, J. C. (2016). Políticas educacionais no Brasil: Desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. *Cadernos de Pesquisa*, 46 (159), 38-62. DOI: 10.1590/198053143572
- Nye, J. S. (2004). *Soft power: the means to success in World Politics*. PublicAffairs.
- OCDE. (1996). *The Knowledge-Based Economy. Science, Technology and Innovation Outlook*. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- Perboni, F. (2016). *Avaliações externas e em larga escala nas Redes de Educação Básica dos Estados Brasileiros*. Tese (Doutorado em Educação) –Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente/SP, 268f.
- Saviani, D. (2007). O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, 28 (100-especial), 1231-1255.
- Silva, M. A. (2002). *Intervenção e Consentimento: A política educacional do Banco Mundial*. Cortez.
- Sousa, S. M. Z. L. (2014). Concepções de Qualidade da Educação Básica forjadas por meio de Avaliações de Larga Escala. *Revista da Avaliação da Educação Superior. Avaliação (UNICAMP)*, 19(2), 407-420. DOI: 10.1590/S1414-40772014000200008
- Sousa, S. Z. L., & Oliveira, R. P. (2003). Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação & Sociedade*, 24(84), 873-895. DOI: 10.1590/S0101-73302003000300007
- Sudbrack, E. M., & Fonseca, D. M. R. (2021). Políticas educativas e a avaliação: Inflexões do exame PISA. *Jornal de Políticas Educacionais*, 15(2), 1-23, DOI:10.5380/jpe.v15i0.77783

Micheli Bordoli Amestoy

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

E-mail: micheliamestoy@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5687-5311>

Kéli Renata Corrêa de Mattos

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

E-mail: kellic.mattos@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4671-3247>

Luiz Caldeira Brant de Tolentino-Neto

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

E-mail: luiz.neto@ufsm.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6170-1722>

Correspondência

Micheli Bordoli Amestoy

Rua Venâncio Aires 1292, Apto 403, bloco b, bairro centro, CEP: 97010000,

Santa Maria, RS

Data de submissão: Janeiro 2022

Data de avaliação: Março 2022

Data de publicação: Setembro 2022