

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: DA  
FORMAÇÃO À PERFORMATIVIDADE – O CUMPRIMENTO DE  
UMA AGEE NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ**

**RAQUEL HISSAE NAGASE**

**MARINGÁ  
2018**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: DA FORMAÇÃO À  
PERFORMATIVIDADE – O CUMPRIMENTO DE UMA AGEE NO MUNICÍPIO DE  
MARINGÁ**

Dissertação apresentada por RAQUEL HISSAE NAGASE ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: EDUCAÇÃO.

Orientador: Prof. Dr. MÁRIO LUIZ NEVES DE AZEVEDO

Co-orientador: Prof. Dr. AMIR LIMANA

MARINGÁ  
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá, PR, Brasil)

N147p Nagase, Raquel Hissae  
Políticas de avaliação da educação infantil: da formação à performatividade - o cumprimento de uma AGGE no município de Maringá. / Raquel Hissae Nagase. -- Maringá, 2018.  
167 f. : il., quadros, tabs.

Orientador(a): Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação - Área de Concentração: Educação, 2018.

1. Avaliação. 2. Educação infantil. 3. Políticas Educacionais. 4. Privatização. I. Azevedo, Mário Luiz Neves de, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação - Área de Concentração: Educação. III. Título.

CDD 21.ed. 372.21

AHS-CRB-9/1065

RAQUEL HISSAE NAGASE

**POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: DA FORMAÇÃO À  
PERFORMATIVIDADE – O CUMPRIMENTO DE UMA AGEE NO MUNICÍPIO DE  
MARINGÁ**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo (Orientador) –  
(UEM)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Márcia Regina F. de Brito (Unicamp)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vanessa Alves Bertolleti (Unespar – UEM)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Karine Braggio (Unioeste)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Aparecida Meire Calegari-Falco (UEM)

Data da aprovação: 5/4/2018

Dedico este trabalho aos meus pais, por  
tudo, todos os dias, sempre

## **AGRADECIMENTOS**

À força que me sustentou, guiou, protegeu, acalmou, consolou, fortaleceu e me deu coragem para seguir em frente: Deus e Nossa Senhora;

À minha família, que sempre torceu por mim, me apoiou e incentivou em todos os momentos. Em especial, aos meus pais, Regina e Kingo, que me deram condições materiais e emocionais para que eu pudesse me dedicar a esta pesquisa;

Aos amigos que sempre torceram, comemoraram e me incentivaram, desde o resultado do processo seletivo;

Aos novos amigos, frutos desse processo, que nas aulas promoveram discussões importantes, assim como pelas conversas, angústias, dicas e risadas compartilhadas nos grupos mantidos até hoje;

Aos professores das disciplinas cursadas, que muito contribuíram para a pesquisa e para minha formação acadêmica: Marcília, Maria Luisa, César, Célio, Maria Cristina, Maria Cecílio, e à minha querida prof<sup>a</sup>. Ângela, que em mim fez germinar o gosto pela pesquisa e desde então tem contribuído para minha formação;

Às professoras participantes do Exame de Qualificação, Vanessa, Ana Karine e Meire, generosas e respeitadas, que trouxeram contribuições valiosas, me auxiliando a dar continuidade ao trabalho desenvolvido;

À Meire, que desde o primeiro ano da graduação e para além dos portões da UEM sempre me ajudou, me ensinou, me incentivou e insistiu para que eu fizesse o processo seletivo naquele momento;

Às amigas Muri e Marcela, por compartilharem comigo informações sobre a avaliação das crianças realizada nos CMEIs;

Ao prof. Amir, presente que me foi dado pelo prof. Mário, que com muita paciência, disponibilidade e generosidade também orientou esta pesquisa e muito me ajudou a compreender a avaliação e sua importância para a educação;

Ao Geduc, outro presente do prof. Mário. As discussões, os textos compartilhados, os trabalhos defendidos muito contribuíram para esta pesquisa e para minha formação acadêmica. Os momentos de descontração e alegria, além de alívio, reforçaram os laços fraternos entre nós;

Às amigas que tiveram paciência e disponibilidade para me ouvir falar sobre as dores e ansiedades do mestrado, sobre a pesquisa, e muitas vezes sanaram minhas dúvidas, pequenas ou grandes. Correndo o risco de esquecer de alguém, não posso deixar de citar: Marci, Marta, Aline, Jackeline, Gisele, Paula e Telma;

Ao Geppein, grupo querido, sempre contribuindo com minha formação e com a pesquisa;

Às professoras da banca de defesa, Márcia e Vanessa, por aceitarem o convite e contribuírem com o trabalho, possibilitando reflexões e indicando novos caminhos para a continuidade da pesquisa;

Ao PPE, em especial ao Hugo, pela presteza e gentileza de sempre;

Ao prof. Mário, pela sua acolhida, generosidade, simplicidade, disponibilidade, gentileza e paciência. Por desconhecer outra palavra que possa expressar minha gratidão por ter tornado a caminhada mais leve, pelos amigos que me presenteou durante o percurso, e por tudo: muito obrigada, professor.

NAGASE, Raquel Hissae. **POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: da formação à performatividade – o cumprimento de uma AGEE no Município de Maringá.** 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo, Co-orientador: Prof. Dr. Amir Limana. Maringá, 2018.

## RESUMO

A avaliação da educação infantil é um tema de discussão recente no campo da política educacional e uma das estratégias do Plano Nacional de Educação (2014-2024). A política de avaliação da educação básica brasileira envolve provas padronizados em larga escala e um *benchmarking*, cujos resultados possibilitam a classificação e a comparação da educação. Diante do fato de que essa política vem se expandindo e envolvendo cada vez mais crianças, nosso objetivo nesta pesquisa é analisar como se delinea a avaliação da educação infantil. Para tanto, discutimos a avaliação para melhor compreender os diversos papéis que o ato de avaliar pode exercer no campo educacional; examinamos o contexto em que se torna central nas políticas educacionais a fim de verificar os propósitos dessa política e investigamos a concretização da avaliação da educação infantil no município de Maringá, PR, para entender os propósitos de uma política de avaliação dessa etapa educacional. Utilizamos como procedimentos a pesquisa bibliográfica e documental, sob a luz de uma teoria crítica, com o respaldo de autores como Pierre Bourdieu; Roger Dale; Susa Robertson; Stephen Ball e Michel Foucault. A pesquisa revela que, apesar de propostas com foco na oferta da educação infantil, a avaliação dessa etapa tende a abarcar também o desempenho das crianças, articulado à meta de alfabetização na idade certa. Como o processo avaliativo não é neutro ou apolítico, os estudos apontam que o uso que se faz dos resultados também não o são. Nesse sentido, mesmo uma avaliação em que o escopo seja a oferta da educação infantil, isto é, um direito, os resultados podem atender interesses do setor privado, promovendo sua expansão.

**Palavras-chave:** Avaliação; Educação Infantil; Políticas Educacionais; Privatização.

NAGASE, Raquel Hissae. **EVALUATION POLICIES OF CHILDREN EDUCATION: from formation to performativity – the compliance with an AGEED in municipality of Maringá.** 167 f. Dissertation (Master in Education) – State University of Maringá. Advisor: Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo, Co-Advisor: Prof. Dr. Amir Limana. Maringá, 2018.

## **ABSTRACT**

The evaluation of children education is a recent topic of discussion in the educational policy field and one of the strategies from the National Education Plan (2014-2024). The evaluation policy of Brazilian basic education involves standardized large-scale tests and benchmarking, which results enable the classification and the comparison of education. Faced with the fact that this policy is expanding and involving more and more children, our objective in this research is to analyze how the evaluation of children education is delineated. Therefore, we discuss the evaluation to better understand the various roles that the act of evaluating can exert in the educational field; we examine the context in which evaluation becomes central to educational policies in order to verify the purposes of this policy and investigate the concretization of the evaluation of children education in the municipality of Maringá, PR, to understand the purposes of a policy of evaluation in this level of education. We use as procedures the bibliographical and documentary research, in a critical theory approach supported by authors Pierre Bourdieu; Roger Dale; Susan Robertson; Stephen Ball and Michel Foucault. The research reveals that, in spite of evaluation proposals focused on the offer of children education, the evaluation of this level tends to also include the performance of children, articulated to the literacy goal at the proper age. The evaluative process is not neutral or apolitical, as well as the use of the results also is not, such as the studies indicate. Even an evaluation in which the scope is the provision of children education, that is a right, the results can serve the interests of the private sector, promoting their expansion.

**Keywords:** Evaluation; Children Education; Educational Policies; Privatization.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Avaliações que compõem o Saeb.....	79
QUADRO 2	Estratégias da meta 1 do PME.....	129
QUADRO 3	Estratégias da meta 7 do PME.....	137
QUADRO 4	Estratégias da meta 5 do PME.....	139

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Porcentagem de instituições escolares municipais no Brasil....	72
TABELA 2	Número de crianças e matrículas correspondentes à EI no Brasil.....	104
TABELA 3	Número de instituições e matrículas da EI em Maringá.....	130

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIM	Associação Comercial e Empresarial de Maringá
AGEE	Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
Aneb	Avaliação Nacional da Educação Básica
Anei	Avaliação Nacional da Educação Infantil
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Anresc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
ASQ-3	<i>Ages and Stages Questionnaires</i>
AVSI	<i>Autovalutazine della Scuola Dell'Infanzia</i>
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CCFS	<i>Child Care Facility Schedule</i>
CF	Constituição Federal
CFI	Corporação Financeira Internacional
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMEIs	Centros Municipais de Educação Infantil
CNE	Conselho Nacional de Educação
Codem	Conselho de Desenvolvimento de Maringá
Compromisso	Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DCNs	Diretrizes Curriculares Nacionais
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECERS	<i>Early Childhood Environment Rating Scale</i>
ECERS-R	<i>Early Childhood Environment Rating Scale-Revised Edition</i>

EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Infantil
Encceja	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Feipar	Fórum da Educação Infantil do Paraná
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
Geduc	Grupo de Pesquisa Educação Básica e Superior
GT	Grupo de Trabalho
IDD	Índice de Diferença do Desempenho
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IELS	<i>International Early Learning and Child Well Being Study</i>
IES	Instituição de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IQEI	Indicadores da Qualidade na Educação Infantil
ISQUEN	<i>Indicatori e Scala della Qualità Educativa del Nido</i>
ITERS	<i>Infant/Toddler Environment Rating Scale</i>
ITERS-R	<i>Infant/Toddler Environment Rating Scale-Revised Edition</i>
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LIS-YC	<i>Leuven Involvement Scale for Young Children</i>
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério Público

NGP	Nova Gestão Pública ou Novo Gerencialismo Público
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações Não-Governamentais
Oscip	Organizações da Sociedade Civil e de Interesse Público
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCNs	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PISA	<i>Programme for International Students Assessment</i>
PME	Plano Municipal de Educação
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Plano Nacional do Livro Didático
PPP	Parcerias Público-Privada
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SABER-Teacher	<i>System Assessment and Benchmarking for Education Results - Teacher</i>
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Saep	Sistema de Avaliação da Educação Pública
SEB	Secretaria de Educação Básica
Seduc	Secretaria Municipal de Educação
Sinaeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SISMMAR	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Maringá
TALIS	<i>Teaching and Learning International Survey</i>
TPE	Todos Pela Educação
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Ciência, a Educação e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>1</b>	<b>AVALIAÇÃO.....</b>	<b>24</b>
1.1	O CONCEITO: ALGUMAS DEFINIÇÕES E PROPÓSITOS DA AVALIAÇÃO.....	24
1.2	AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO: POR QUE AVALIAR A EDUCAÇÃO	31
1.3	AVALIAÇÃO SUBJETIVISTA: UM PROPÓSITO FORMATIVO.....	37
1.3.1	<b>Avaliação institucional.....</b>	<b>41</b>
1.4	AVALIAÇÃO OBJETIVISTA: UMA SUPOSTA NEUTRALIDADE.....	45
1.4.1	<b>Avaliação normativa e avaliação criterial.....</b>	<b>48</b>
<b>2</b>	<b>ESTADO, NOVA GESTÃO PÚBLICA E A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO.....</b>	<b>53</b>
2.1	EMERGÊNCIA DO ESTADO-AVALIADOR E A AGENDA EDUCACIONAL.....	54
2.2	REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E A REFORMA EDUCACIONAL.....	64
2.2.1	<b>Descentralização: o processo de municipalização do ensino e o financiamento da educação básica.....</b>	<b>70</b>
2.2.2	<b>Centralização: a avaliação da educação básica.....</b>	<b>76</b>
2.3	A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO: CONTROLE SOCIAL, RESPONSABILIZAÇÃO E PERFORMATIVIDADE.....	88
<b>3</b>	<b>A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....</b>	<b>100</b>
3.1	EDUCAÇÃO INFANTIL: AVANÇOS E RETROCESSOS.....	102
3.2	AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: UM SUBCAMPO EM DISPUTA.....	112
3.3	AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM MARINGÁ.....	128
3.3.1	<b>Avaliação da política de educação infantil: universalização ou privatização?.....</b>	<b>130</b>
3.3.2	<b>Avaliação da educação infantil X avaliação do desempenho infantil?.....</b>	<b>138</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>146</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>152</b>

## INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa é a avaliação, que desde a graduação em Pedagogia, cursada na Universidade Estadual de Maringá (UEM), despertou nosso interesse. Nos estudos referentes à reforma educacional em disciplinas da área de políticas públicas e gestão, discutíamos acerca da desresponsabilização do Estado em relação à educação e aos resultados das avaliações externas, divulgados em forma de *rankings*. Em um dos estágios, ao acompanhar a equipe pedagógica de uma instituição pública, percebíamos que os professores eram considerados responsáveis pelos resultados e havia uma cobrança por bons resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Mesmo não presenciando nenhuma mudança no cotidiano escolar durante o período do estágio, em sala de aula, questionávamos sobre como a avaliação em larga escala poderia alterar o dia-a-dia na escola.

Ainda na graduação, ao realizar um estudo de um documento<sup>1</sup> do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a temática da avaliação novamente nos instigou. Dentre outras questões, o documento apresenta algumas políticas e programas que têm colaborado para o acesso e a permanência das crianças e adolescentes na escola. Uma dessas políticas é a avaliação, no qual o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Ideb são apontados como instrumentos que contribuem com a gestão da educação (UNICEF, 2012).

Nesse sentido, a avaliação sempre nos pareceu um assunto complexo. Há uma culpabilização, principalmente dos professores, e uma desresponsabilização do Estado pelos resultados, que muitas vezes são insatisfatórios. Divulgados pela mídia em forma de *rankings*, os resultados possibilitam comparar e classificar a educação. Mais do que isso, faixas em frente aos portões de escolas que atingiram a média do Ideb tornam-se uma ação de *marketing* na rede privada e também na pública, como se a educação fosse uma mercadoria. Por outro lado, ao reconhecer

---

<sup>1</sup> O estudo do documento Iniciativa Global Pelas Crianças Fora da Escola – Brasil: acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da Educação Básica na idade certa – Direito de todas e de cada uma das crianças e dos adolescentes (UNICEF, 2012) foi realizado para nosso Trabalho de Conclusão de Curso, em 2016.

a educação como um direito e um bem público, ponderamos que seria necessário e importante avaliá-la com um propósito formativo.

Destacamos que no início da década de 1990, período ainda marcado pela recente democratização, mas que dava início ao processo de reformas neoliberalizantes, a avaliação da educação ganha ênfase no Brasil, consolidando-se e se tornando uma política. Nessa direção, Campos (2013, p. 25) afirma que, no contexto de reforma educacional, houve “um deslocamento das preocupações com a democratização do acesso para a ênfase na qualidade da educação”.

Após os anos 2000, o sistema de avaliação no Brasil tem expandido. Tanto a educação básica como a educação superior e a pós-graduação são avaliadas. Desse modo, o escopo da avaliação deve ser ainda maior, pois o Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece a criação de diversos indicadores educacionais e ainda a implementação da avaliação institucional e da avaliação da educação infantil (BRASIL, 2014).

Ao apresentarmos nosso projeto de pesquisa e discuti-lo com o Grupo de Pesquisa Educação Básica e Superior (Geduc) do qual participamos, os pesquisadores que atuam ou têm contato com as instituições escolares da rede municipal de Maringá, Paraná, relataram sobre a existência de avaliações elaboradas pela Secretaria Municipal de Educação e aplicadas aos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental e da educação infantil. Surgiu, então, uma inquietação para conhecermos mais desse universo.

A educação infantil refere-se ao atendimento de crianças de zero a cinco anos de idade e é uma etapa recente, citada pela primeira vez em uma Constituição Federal apenas em 1988. Concordamos com Correa (2011), quando afirma que a educação infantil é uma etapa com uma identidade pouco consolidada.

Nas pesquisas sobre avaliação relativas à educação infantil, observamos que, assim como em outras etapas, a avaliação diz respeito à qualidade. Louveira (2015), por exemplo, investigou e identificou as diferentes abordagens teóricas e metodológicas das pesquisas produzidas no Brasil entre 1993 e 2013 acerca da avaliação da qualidade da educação infantil.

Paz (2005) também investigou o fenômeno da avaliação na educação infantil, verificando sua ocorrência e caracterização nos trabalhos das reuniões da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd).

Segundo a autora, os escassos trabalhos encontrados buscavam “questionar e problematizar algumas ações que se desenvolvem na instituição, como a inserção ou o uso de pareceres como técnica de avaliação” (PAZ, 2005, p. 65).

Em sua dissertação, Maria Thereza de Oliveira Corrêa (2007) analisou a avaliação e a qualidade da educação infantil por meio de uma abordagem qualitativa dos processos avaliativos nessa etapa. Conforme a pesquisadora, o conceito e o desenvolvimento da avaliação na educação infantil ainda não se aproximam da abordagem formativa, pois constituem meio de controle dos pais e da instituição sobre o trabalho pedagógico realizado e disciplinamento das crianças. Maria Thereza de Oliveira Corrêa (2007, p. 203) verificou que “a avaliação na creche apresentava as mesmas características da avaliação na pré-escola que, por sua vez, reproduzia os moldes do ensino fundamental”.

Algumas pesquisas tratam de propostas e instrumentos estrangeiros no contexto brasileiro. Souza e Campos-de-Carvalho (2004) apresentam seus estudos sobre as escalas norte-americanas *Early Childhood Environment Rating Scale* (ECERS)<sup>2</sup> e o *Infant/Toddler Environment Rating Scale* (ITERS)<sup>3</sup> em um artigo no qual discutem a avaliação para a promoção da qualidade em instituições infantis.

Silveira (2009), em seu trabalho, objetivou verificar a adequabilidade do instrumento *Infant/Toddler Environment Rating Scale – Revised Edition* (ITERS-R) no Brasil. Já Zucoloto (2011) investigou em sua tese se o ITERS-R<sup>4</sup> se constitui um instrumento de avaliação da qualidade do atendimento infantil em creches. Destacamos que o ITERS-R e o ECERS-R<sup>5</sup> são edições revisadas do ITERS e do ECERS, respectivamente, e são instrumentos utilizados em uma pesquisa promovida pelo Ministério da Educação (MEC) e financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (CAMPOS, 2013).

---

<sup>2</sup> Essa escala é composta por 37 itens organizados em sete subescalas: cuidados pessoais, materiais e mobiliário para as crianças, experiências de linguagem e raciocínio, atividades de motricidade global e fina, atividades criativas, desenvolvimento social e necessidades do adulto (SOUZA; CAMPOS-DE-CARVALHO, 2004).

<sup>3</sup> O ITERS é uma “proposta para avaliar ambientes infantis coletivos para crianças de 0-30 meses” (SOUZA; CAMPOS-DE-CARVALHO, 2004, p. 131) e segundo as autoras, possui 35 itens organizados em sete subescalas, a saber: material e mobiliário; rotina e cuidados pessoais; linguagem oral e compreensão; atividades de aprendizagem; interação, estrutura do programa e necessidades do adulto.

<sup>4</sup> Em português: Escala de Avaliação de Ambientes para Bebês e Crianças Pequenas – Edição Revisada (ZUCOLOTO, 2011).

<sup>5</sup> Em português: Escala de Avaliação de Ambientes da Educação Infantil – Edição Revisada (DAL COLETO, 2014).

Avaliar a efetividade das atividades realizadas em turmas de educação infantil como condição importante para a promoção da aprendizagem e do desenvolvimento das crianças utilizando a Escala Leuven de Envolvimento para Crianças Pequenas (LIS-YC)<sup>6</sup> foi o objetivo de Piva (2009). Em consonância com a autora, o LIS-YC pode ser utilizado como uma ferramenta de avaliação do processo de aprendizagem da criança.

Rampazzo (2009) analisou o processo de implantação de uma experiência de avaliação institucional vivenciada por uma instituição municipal de Campinas. Dentre as limitações para a implantação da avaliação institucional, a pesquisadora destaca a participação dos sujeitos; o interesse, envolvimento e resistência em relação ao processo; a falta de divulgação adequada; a falta de horário comum para esclarecimento da proposta; e, a falta de assessoria por parte da Secretaria Municipal de Educação. Por outro lado, a comunidade dentro da escola, participando, a atuação do Conselho de Escola no processo e o desejo por uma educação de melhor qualidade foram apontados como possibilidades para o desenvolvimento do processo.

Com base nas áreas propostas pelo instrumento *Child Care Facility Schedule* (CCFS)<sup>7</sup>, Figueiredo (2010) avaliou e descreveu as condições estruturais e funcionais das creches de um município do Estado de São Paulo. Conforme a pesquisadora, esse instrumento foi “desenvolvido por um grupo colaborativo da Organização Mundial de Saúde e traduzido para o português como Escala de Avaliação de Estabelecimentos Prestadores de Cuidados a Criança” (FIGUEIREDO, 2010, p. 10, grifo do autor).

Em 2009, foi publicado pelo MEC o documento *Indicadores da qualidade na educação infantil* (IQEI). O IQEI é um instrumento para uso na autoavaliação institucional dessa etapa, realizada por gestores, professores, funcionários, pais e comunidade a fim de “auxiliar as equipes que atuam na educação infantil, juntamente com famílias e pessoas da comunidade, a participar de processos de autoavaliação da qualidade de creches e pré-escolas que tenham um potencial transformador” (BRASIL, 2009a, p. 14).

---

<sup>6</sup> No original: *Leuven Involvement Scale for Young Children* (PIVA, 2009).

<sup>7</sup> São oito áreas propostas: ambiente físico; saúde e segurança; nutrição e refeições; administração; interação técnico-família; interação técnico-criança; comportamento observável das crianças e currículo (FIGUEIREDO, 2010).

Ribeiro (2010) verificou a participação dos diferentes segmentos no processo de autoavaliação proposto no documento do IQEI. Carmo (2013), em sua dissertação, analisou esse processo por meio desse instrumento na cidade de Salvador, BA. Popp (2015), em sua tese, comparou o uso do ITERS-R e do IQEI em uma instituição no Estado de São Paulo.

Com foco no desenvolvimento da criança, Filgueiras (2011) analisou as propriedades psicométricas do instrumento norte-americano *Ages and Stages Questionnaire* (ASQ-3) para compreender sua eficácia no sistema público de creches e pré-escolas. De acordo com o autor, “o estudo pretende dar início ao processo de construção de indicadores de medidas confiáveis e sólidas para crianças em idade pré-escolar, para aplicação em larga escala no Brasil” (FILGUEIRAS, 2011, p. 13).

Ao considerarem que o ASQ-3 se tornou uma proposta da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República em 2011, Correa e Andrade (2011) discutiram tal proposta confrontando-a com a legislação e as orientações para a educação infantil. Oliveira e Guimarães (2013) também apresentaram uma pesquisa documental relativa ao ASQ-3. Ambos os trabalhos versam sobre o ASQ-3 e o concebem como um retrocesso na política dessa etapa de ensino.

O estudo de Dal Coletto (2014) também tratou da avaliação da educação infantil, especificamente da creche. A pesquisa foi realizada em três instituições, em que a autora investigou a importância do processo participativo na construção de indicadores de qualidade do atendimento infantil por meio de um instrumento de avaliação construído especialmente para esse fim, tendo como base outros instrumentos, nacionais e internacionais, como o ECERS-R, o ITERS-R, o IQEI, dentre outros (DAL COLETO, 2014).

A avaliação de políticas e programas para a educação infantil também foi discutida por Rosemberg (2001). Em outro trabalho, a pesquisadora apresentou e discutiu sobre as tensões no debate a respeito da avaliação na/da educação infantil distinguindo a política de avaliação e a avaliação da política (ROSEMBERG, 2013). Campos (2013), por sua vez, comparou os diferentes percursos seguidos pelo debate e pelas políticas de avaliação da qualidade. E Souza (2014) fez um mapeamento das propostas de avaliação da educação infantil.

A partir do levantamento dos trabalhos, observamos que as pesquisas focalizam, basicamente, na aplicação e na proposta de instrumentos internacionais e/ou nacionais de avaliação da educação infantil, alguns inclusive envolvendo o desempenho das crianças. A avaliação do desenvolvimento da criança nessa etapa, definida pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação Nacional, também é objeto de pesquisa. Há ainda trabalhos cujo foco é a instituição, suas condições estruturais e a avaliação institucional. Diante disso, pressupomos que vários são os critérios, os instrumentos e as possibilidades de avaliação da qualidade da educação infantil. Segundo as pesquisas realizadas, a educação infantil pode ser avaliada mediante os espaços e ambientes, as práticas, o desenvolvimento individual, dentre outros aspectos.

Em 2011, o MEC instituiu um grupo de trabalho para propor a política de avaliação da educação infantil, que resultou em uma minuta que apresenta a Avaliação Nacional da Educação Infantil, com ênfase no monitoramento e na oferta da primeira etapa educacional. A proposta de uma política de avaliação da educação infantil culmina no PNE de 2014<sup>8</sup>.

Apesar de a existência de trabalhos que versam sobre a avaliação da educação infantil, principalmente de instrumentos avaliativos, no plano legal, por ser uma política recente, poucos são os que discutem a política de avaliação para essa etapa. Ao refletir sobre o modo como a avaliação vem ocorrendo em outras etapas, por meio de provas padronizadas, em larga escala, em que a educação é vista como mercadoria, sendo medida, classificada e comparada, isso muito nos preocupa, particularmente quando envolve crianças.

É possível afirmar que a política de avaliação de outras etapas da educação básica tem um caráter economicista e mercadológico, pois a lógica que a permeia é de um quase mercado, envolvendo instrumentos que contribuem para que a educação seja vista como uma mercadoria a ser escolhida. Nossa preocupação também se justifica pela precocidade nos exames padronizados e pela defesa por esse tipo de avaliação para a educação infantil.

Concordamos com a tese de Dale (2004) que há uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), uma convergência de políticas educacionais

---

<sup>8</sup> Na terceira seção desta pesquisa, discutimos sobre a política de avaliação da educação infantil e registramos alguns documentos que a marcam.

em favor da acumulação do capital e manutenção do sistema capitalista. Nesse âmbito, ao considerar que a avaliação se tornou central no contexto de reformas, cujo paradigma que as fundamenta, “apesar de seus fracassos visíveis”, continua a “inspirar rodadas mais avançadas de engenhosidade neoliberal no setor educacional” (ROBERTSON, 2012a, p. 285), surge uma questão: como a política de avaliação da educação infantil está se delineando? Ao considerarmos que o PNE é um projeto de educação para o país e diretriz para os Planos Municipais de Educação indagamos: como a avaliação da educação infantil está se materializando nos municípios?

Diante da importância dessa etapa da educação, defendemos a necessidade de entender, discutir e socializar, com os demais atores educacionais, sobre uma política de avaliação com a justificativa de melhorar a qualidade da educação, mas que pode autorizar a mensuração do desempenho das crianças, conseqüentemente a classificação e a seleção. Pontuamos que a avaliação pode ser um processo que contribui com a educação ou um instrumento com uma função mercadológica e que intensifica ainda mais a não consolidação da identidade da educação infantil. Assim, nosso objetivo nesta dissertação é analisar a política de avaliação da educação infantil para discutir como se delineia e materializa nos municípios. Ao reconhecermos a impossibilidade de verificar a avaliação em cada município brasileiro, o recorte espacial para nossa análise é um município paranaense: a cidade de Maringá.

Esta pesquisa é de natureza qualitativa, e para realizá-la, adotamos como procedimentos a pesquisa bibliográfica e documental. Para isso, o uso de fontes é imprescindível, pois

[...] as fontes permitem encontrar e reconhecer: encontrar materialmente e reconhecer culturalmente a intencionalidade inerente ao seu processo de produção. Para encontrar é necessário procurar e estar disponível ao encontro: não basta olhar, é necessário ver. Para reconhecer é necessário atribuir significado, isto é, ler e indicar os signos e vestígios como sinais (RAGAZZINI, 2001, p. 14).

A pesquisa bibliográfica diz respeito a análises já realizadas sobre determinado tema (MATOS; VIEIRA, 2002); diante da existência de estudos sobre a avaliação, faz-se necessário recorrer a esse procedimento. Assim, nossas

principais fontes bibliográficas são as publicações de Almerindo Janela Afonso (1999, 2003, 2007, 2009, 2012, 2013); José Dias Sobrinho (2001, 2002, 2003a, 2003b, 2005, 2008) e Dilvo Ristoff (1994, 1995, 2003).

A pesquisa documental, por sua vez, refere-se ao trabalho com dados que não foram analisados (MATOS; VIEIRA, 2002). Com o objetivo de analisar o movimento de uma política educacional, utilizamos como fontes, além da Constituição Federal (1998), as legislações referentes à educação, como a LDB, o PNE, Decretos, Resoluções, dentre outros. Contemplando o recorte espacial para a análise, fazemos uso também do Plano Municipal de Educação de Maringá e outras legislações municipais.

Utilizamos ainda conceitos de autores como Pierre Bourdieu, Roger Dale, Susan Robertson, Stephen Ball e Michel Foucault, que mesmo partindo de referenciais teóricos distintos são fundamentais para analisar o objeto e suas relações. Ao considerarmos a educação como um campo, consoante à teoria de Bourdieu (1983, 2011), buscamos analisar a avaliação da educação infantil como objeto de disputa desse campo e também como subcampo de disputas.

Recorremos à tese da AGEE de Dale (2004, 2010) para compreender a convergência de políticas em níveis global e local. Ao inferir que a avaliação serve à AGEE e, portanto, contribui para a expansão do setor privado, Robertson (2012a; 2012b) nos auxilia a identificar como as parcerias público-privadas contribuem para essa expansão conforme as recomendações do projeto neoliberal do Banco Mundial. O conceito de performatividade de Ball (2001, 2002, 2004, 2005, 2010), de violência simbólica de Bourdieu e Passeron (2008) e a teoria de biopoder de Foucault (1985, 2012, 2013) nos amparam na análise do papel da avaliação como instrumento de controle, regulação e violência legitimada pelo Estado.

Somos cientes da relevância de avaliar a educação brasileira, e que a avaliação pode ser um processo que contribui com a melhoria da qualidade da educação, mas reconhecemos que avaliar também tem uma função de classificar. Assim, iniciamos este trabalho discutindo sobre a avaliação para estabelecermos os propósitos e a importância do ato de avaliar no campo educacional. Tal discussão encontra-se na primeira seção, intitulada Avaliação.

Na segunda seção – Estado, Nova Gestão Pública e a Política de Avaliação – examinamos o contexto em que a avaliação se torna central nas políticas

educacionais para verificar os efeitos dessa política. Em um primeiro momento, referimo-nos ao cenário de globalização, e em seguida, nosso foco recai no contexto brasileiro para versar sobre o propósito dessa política e seus efeitos.

A política de avaliação da educação infantil é o título da terceira seção, em que observamos a concretização da avaliação da educação infantil na cidade de Maringá, PR, para compreender como essa política está se materializando em um município brasileiro. E, por fim, discorreremos sobre algumas reflexões situadas nas considerações finais.

## 1 AVALIAÇÃO

A avaliação faz parte do dia-a-dia das pessoas, seja em casa, no trabalho, na escola; tem, portanto, muitos sinônimos, objetivos e objetos. A educação é um dos possíveis objetos da avaliação e, no Brasil, a partir dos anos 1990, ultrapassou os muros da escola, se expandiu e se tornou uma questão de Estado, uma política, definida e justificada como um meio para melhorar a qualidade educacional.

A política de avaliação no Brasil tem se consolidado e expandido. A educação infantil é a única etapa da educação básica não inserida no Saeb e, portanto, não avaliada oficialmente. No entanto, uma avaliação dessa etapa de ensino deve ser incluída no sistema de avaliação (BRASIL, 2014). Além disso, a avaliação da educação extrapola as fronteiras nacionais. Nesta seção, discutimos a avaliação para compreender os diversos papéis que o ato de avaliar pode exercer no campo educacional.

### 1.1 O CONCEITO: ALGUMAS DEFINIÇÕES E PROPÓSITOS DA AVALIAÇÃO

O verbo avaliar nos remete a sinônimos como medir, diagnosticar, calcular, dentre outros. Avaliar faz parte do cotidiano, e em todo o momento avaliamos o melhor caminho para chegar a um destino; a possibilidade de um móvel caber ou não em determinado espaço; se é possível comprar algo ou não. Quando pensamos no ato de avaliar voltado para a educação, lembramos de outros sinônimos, conceitos e termos, que muitas vezes dizem respeito ao papel que a avaliação pode desempenhar, por exemplo, mensuração, seleção e classificação.

A definição da avaliação, de acordo com Ristoff (2003), é muito mais complexa do que se imagina. Nas palavras deste autor, a avaliação “é uma atividade de pesquisa sistemática e não uma mera expressão de opiniões e palpites iluminados” (RISTOFF, 2003, p. 21). A avaliação é, portanto, uma atividade que diz respeito ao mundo da racionalização.

Para ilustrar como alguns conceitos estão enraizados nos processos avaliativos, indicamos algumas definições e propósitos da avaliação adotados ao

longo dos anos com base em algumas características apontadas por Dias Sobrinho (2001, 2002, 2003a; 2008). Concordamos com este autor que a avaliação é um conceito construído historicamente. Recorremos ao trabalho de Ristoff (2003) quando expõe algumas definições dos autores que pensam a avaliação, e aos conceitos de Tyler (1973); Guba e Lincoln (2011) e Afonso (2009, 2012, 2013), que mostra como a avaliação se tornou uma questão de Estado.

No final do século XIX, a indústria já fazia uso da avaliação para selecionar e classificar trabalhadores e também como informação para a racionalização da gestão (DIAS SOBRINHO, 2003a). Entretanto, a avaliação como seleção existia antes da era cristã com o fito de selecionar “indivíduos de determinadas corporações para ocupação de lugares e exercício de funções específicas no sistema de serviços públicos” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 124).

Selecionar e classificar eram papéis da avaliação há pelo menos mais de um século. No campo da educação, o exame vestibular<sup>9</sup> é um exemplo atual da avaliação com o objetivo de selecionar “os melhores” alunos para cursar o ensino superior. É comum também universidades e escolas da educação básica serem classificadas em *rankings* a partir das avaliações.

A avaliação como prática aplicada à educação iniciou gradualmente no começo do século XX, acompanhando os avanços da psicologia, que desenvolveu a cultura dos testes científicos que se referiam a medidas psicológicas (DIAS SOBRINHO, 2003a). Nos termos deste autor,

Avaliação e medida são, aí, termos que se equivalem; inicialmente aplicam-se a indivíduos e não a programas ou currículos; inserem-se na área da psicologia e seguem os paradigmas positivistas das ciências naturais, utilizando-se fartamente dos métodos experimentais padronizados. A dimensão mais forte da psicologia que então se desenvolvia era, pois a *psicometria*, ou seja, como indica a etimologia, a medida dos fenômenos psíquicos (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 128-129, grifo do autor).

Além de equivalentes, naquele momento medir era função da avaliação. A psicometria mensurava a inteligência, e, depois, com a edumetria, calculava os

---

<sup>9</sup> Os exames vestibulares foram instituídos em 1911, como “[...] uma reação do Estado e de corporação acadêmica ao crescimento considerado *vertiginoso* dos alunos nas escolas superiores”, com a pretensão de excluir os candidatos que, por não disporem de determinados conhecimentos, eram considerados menos capazes (CUNHA, 1982, p. 7).

rendimentos. Ainda “como metodologia dos testes, [...] conseguiu criar instrumentos tecnicamente muito bem elaborados e tidos como plenamente confiáveis e de grande precisão. Por isso acreditava-se, então, como também hoje, que seriam inquestionáveis” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 129).

A avaliação era apenas da aprendizagem, e com base em testes, buscava medir o rendimento dos alunos. Não havia preocupação com outros aspectos do processo de ensino e aprendizagem ou questões estruturais, pedagógicas ou políticas: era uma avaliação meramente técnica (DIAS SOBRINHO, 2003a). No decorrer dos anos, a avaliação como medida se amplia para outras dimensões em um contexto tal que, juntas, exercem um papel vantajoso para governos e organizações internacionais.

Psicometria (e *edumetria*), bibliometria e econometria constituem distintas dimensões da avaliação entendida como medida. Medem-se as capacidades intelectuais (psicometria) e os rendimentos escolares (*edumetria*), principalmente as supostas aquisições de aprendizagens e as demonstrações de competências e habilidades por parte dos estudantes. Quantifica-se a produção científica e se fornecem indicações dos impactos das pesquisas (bibliometria). Executam-se medidas de caráter econômico (econometria). Juntas, essas diversas formas de medida informam governos e agências (e supostamente a sociedade), servindo de instrumentos privilegiados para a elaboração e execução das políticas (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 130, grifo do autor).

Sobre a avaliação da aprendizagem, de acordo com Luckesi (1998, p. 168-169),

A prática escolar usualmente denominada de avaliação da aprendizagem pouco tem a ver com avaliação. Ela constitui-se muito mais de provas/exames do que de avaliação. Provas/exames têm por finalidade, no caso da aprendizagem escolar verificar o nível de desempenho do educando em determinado conteúdo (entendendo por conteúdo o conjunto de informações, habilidades motoras e mentais, convicções, criatividade etc.) e classificá-lo em termos de aprovação/reprovação.

Essa prática, consoante o autor, “[...] passou a ser direcionada por uma pedagogia do exame” (LUCKESI, 1998, p. 17, grifo do autor), em que a ênfase do ensino é na resolução de provas em detrimento à aprendizagem, com

consequências pedagógicas, psicológicas e sociais<sup>10</sup>. A avaliação como sinônimo de prova e exame continua arraigada na educação intra e extraescolar.

Ralph Tyler cunhou o termo “avaliação educacional” em 1934, definindo os objetivos educacionais como centro da avaliação, os quais consistiam em critérios ou normas (DIAS SOBRINHO, 2003a). A avaliação se dava para verificar se os objetivos eram alcançados e deveriam ser considerados na elaboração do currículo (TYLER, 1973). Segundo o autor,

O processo de avaliação começa com os objetivos do currículo educacional; dado que o propósito fundamental consiste em comprovar em que medida estes objetivos se cumprem, será necessário contar com procedimentos de avaliação que permitam verificar todos os tipos de conduta implícitos em cada um dos objetivos principais da educação (TYLER, 1973, p. 113, tradução nossa)<sup>11</sup>.

Na década de 1960, nos Estados Unidos, a avaliação no espaço escolar não se limitava apenas aos alunos, mas também aos professores, escolas e conteúdos “em virtude das políticas sociais do presidente Kennedy e dos governos seguintes” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 22). Naquele momento, a avaliação se torna parte obrigatória da educação com a justificativa da necessidade de prestar contas, por parte dos educadores, à sociedade, pois se os recursos financeiros públicos fossem mal utilizados, a responsabilização pelos baixos rendimentos era da escola (DIAS SOBRINHO, 2003a). A avaliação se torna sinônimo de prestação de contas e culpabilização.

A avaliação com vistas à tomada de decisões (CRONBACH, 1963 apud RISTOFF, 2003), conforme Dias Sobrinho (2003a), é uma contribuição importante de Cronbach (1963) para o avanço do processo avaliativo, superando a ideia dos objetivos como centrais. A avaliação nessa definição tem uma função instrumental importante, “de coletar informações úteis que possam municiar os administradores para tomada de decisões” (RISTOFF, 2003, p. 24).

---

<sup>10</sup> Para saber mais, ver LUCKESI (1998).

<sup>11</sup> El proceso de evaluación comienza con los objetivos del currículo educacional. Dado que el propósito fundamental consiste en comprobar en qué medida estos objetivos realmente se cumplen, será necesario contar con procedimientos de evaluación que permitan verificar todos los tipos de conducta implícitos en cada uno de los objetivos principales de la educación (TYLER, 1973, p. 113).

Outra definição de avaliação é de Robert E. Stake (1969 apud RISTOFF, 2003), como a descrição de algo para identificar a natureza e o valor de um objeto.

Avaliar implica em descrever o objeto e ao fazê-lo implica em identificar méritos e deméritos do objeto. Stake insiste na idéia de que identificar causas e efeitos e tirar conclusões sobre o estado presente e fazer previsões para o futuro são mera consequência e que só fazem sentido se precedidos da identificação do que denomina de substância do objeto, de sua função e valor. O que fica evidente em Stake é que os méritos, deméritos e valores são sempre encontrados nos objetos e não são nunca uma imposição do observador (RISTOFF, 2003, p. 24).

Daniel Stufflebeam (1983 apud RISTOFF, 2003) assinala que a avaliação é julgamento de valor para aperfeiçoamento do objeto; o valor é atribuído e não identificado no objeto. Segundo Ristoff (2003, p. 25), Stufflebeam acrescenta outros aspectos que dizem respeito à utilização da avaliação, que deve ser formativa (aperfeiçoar) e somativa (julgar valor), ter “capacidade de interferir nos processos para determinar resultados diferenciados e também a idéia da avaliação como prestação de contas e como responsabilização dos atores envolvidos”, no sentido de verificar se as instituições e os atores educativos estão preparados para realizar suas funções sociais.

Stephen Kemmis (1986 apud RISTOFF, 2003, p. 25) define a avaliação como o “processo de organização de informações”. Para Ristoff (2003, p. 25-26),

[...] Kemmis não apenas raciocina em termos de dados brutos coletados, mas de dados já transformados em informação e em argumentos. Os seus dados são, pois já contaminados por inferências e juízos e têm por objetivo não estabelecer verdades, mas abrir canais para participação de indivíduos no debate sobre programas específicos. Este lado participativo e de construção coletiva, parece indicar uma alteração significativa no conceito de legitimação política do processo junto aos grupos ou comunidades onde se realiza.

A participação das comunidades na avaliação passa a ser considerada pelos estudiosos, assim como a negociação. A partir dessa definição, podemos afirmar que a avaliação é também um exercício político. Guba e Lincoln (2011) buscam definir uma nova abordagem de avaliação, e a denominam quarta geração. Essa nova abordagem “transpõe as gerações previamente existentes, centradas na

mensuração, na descrição e no juízo de valor, para abarcar um novo nível em que a principal dinâmica é a *negociação*” (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 13, grifo do autor).

A avaliação proposta pelos autores é um processo sociopolítico, em que os fatores sociais, políticos e culturais são essenciais e significativos. Em suas palavras, a avaliação, “tal como a democracia, é um processo que, em sua melhor forma, depende da utilização sábia e bem informada dos interesses pessoais” (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 279). A avaliação é também um processo conjunto e colaborativo, com vistas ao desenvolvimento consensual sobre o objeto avaliado; é um processo de ensino e aprendizagem, em que todos, incluindo o avaliador, são aprendizes; é um processo contínuo, recorrente e divergente, no qual não existe uma verdade absoluta; é um processo emergente, pois desenvolve-se na medida em que novas informações são apresentadas; é um processo cujos resultados são imprevisíveis, ao passo que “*diversos resultados são possíveis*” (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 282, grifo do autor). A avaliação é ainda um processo que cria realidades, pois “as reconstruções (ou reconstrução) que emergem de uma avaliação são precisamente uma *criação* dos participantes e interessados que as constroem, do mesmo modo que as construções que cada grupo originalmente introduziu na negociação” (GUBA; LINCOLN, 2011, p. 283, grifo do autor).

Dias Sobrinho (2001, p. 7) assevera que a avaliação “tem muitas faces. [...] Ela produz sentidos, consolida valores, afirma interesses, provoca mudanças, transforma”. Nesse sentido, a avaliação produz efeitos e é uma possibilidade de ser o ponto de partida para transformar dada realidade. Ainda para o autor, a avaliação deve articular diversos aspectos em um processo global.

Observamos um desenvolvimento nas definições e nos papéis da avaliação no decorrer das décadas. O paradigma positivista<sup>12</sup> passa a ser questionado, há propagação dos enfoques qualitativos e a avaliação como um propósito ativo é reconhecida para melhorar o processo e garantir maior efetividade na educação e no ensino (DIAS SOBRINHO, 2003a).

Compreender os papéis que a avaliação pode exercer no campo educacional pressupõe conhecer alguns conceitos; pontuamos que muitas vezes

---

<sup>12</sup> O paradigma positivista tem como base a ciência social de Augusto Conte. Sua sociologia também é conhecida como física social, pois se fundamenta nas ciências naturais considerando os mesmos métodos e processos em que os fenômenos são explicados objetivamente.

as definições desse termo se confundem com seus propósitos. Mesmo com os avanços nos estudos referentes a esse tema, muitas qualidades ora apresentadas continuam arraigadas no conceito de avaliação, incluindo as do século XIX, como seleção e classificação.

A avaliação para além da sala de aula torna-se uma questão de Estado, e consolida-se como uma política. Nos anos 1980, em países como Estados Unidos e Inglaterra, “a avaliação constitui-se ela própria como uma política estatal, enquanto instrumento de ação dos Estados e governos” (AFONSO, 2013, p. 271). Conforme o autor, nas políticas de avaliação foram introduzidos mecanismos de *accountability*, testes estandardizados de alto impacto e *rankings*, possibilitando a articulação entre a política avaliativa e o controle social estatal.

Nos Estados Unidos, o aumento do controle da educação pública pelo Estado, a introdução de critérios de maior rigor, de seletividade e meritocracia, a dominância de lógicas de competição, escolha e de mercado educacional foram as soluções propostas para a reforma conservadora sob liderança do então presidente Reagan (AFONSO, 2013). Na Inglaterra, ante as especificidades nacionais, a adoção dos exames nacionais decorreu da reforma thatcheriana (AFONSO, 2013). Segundo Robertson (2012a), as administrações de Reagan e Thatcher apropriaram-se das ideias neoliberais oriundas da Escola de Chicago<sup>13</sup>.

A avaliação denominada *accountability*, que de modo geral refere-se à prestação de contas e responsabilização, tem relação com a disseminação da Nova Gestão Pública (NGP)<sup>14</sup>, em que “a definição prévia dos objectivos e a sua mensuração e quantificação são aspectos centrais” (AFONSO, 2009, p. 18). Nesse sentido, *accountability*<sup>15</sup>

[...] indica frequentemente uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de *prestação de contas* que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam

---

<sup>13</sup> De acordo com Moraes (2001), o pensamento neoliberal desdobrou-se em algumas linhas, dentre elas, a Escola de Chicago, personificada, principalmente, em T. W. Schultz e Milton Friedman pertencentes ao Departamento de Economia da Universidade de Chicago.

<sup>14</sup> Ou Novo Gerencialismo Público. Em inglês, *New Public Management*.

<sup>15</sup> O autor indica que “[...] a problemática da *accountability* tem sido enclausurada nas lógicas do *pensamento único*, neoconservador e neoliberal”, mas que há outras alternativas, assim, no artigo *Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação*, busca “chamar a atenção para configurações que sejam mais democráticas e progressistas” (AFONSO, 2012, p. 471, grifo do autor).

formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos (AFONSO, 2012, p. 472, grifo do autor).

Ao reconhecermos a pluralidade de significados, objetivos e propósitos quando pensamos na educação como objeto da avaliação e nas políticas avaliativas, percebemos que medir, selecionar e classificar são as funções que predominam. Assim, inquirimos: por que avaliar a educação? Qual a importância de avaliar a educação? Para respondermos a essas indagações, devemos ir além dos conceitos para compreender a avaliação.

## 1.2 AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO: PORQUE AVALIAR A EDUCAÇÃO

A avaliação e a educação são atividades complexas e fazem parte da atividade humana. Tratar da educação e da avaliação pode nos levar por diversos caminhos, pois há várias definições e objetivos. Consoante a Lei nº 9.394/1996, que define a LDB, a educação abarca processos formativos que se desenvolvem em diversas áreas da vida humana (BRASIL, 1996).

A legislação indica que a educação pode ser formal ou informal, ocorrer em espaços privados ou públicos, como em casa, na igreja, nas associações, nas escolas, dentre outros. Considerando as diversas definições de educação em cada um desses espaços, nesta dissertação optamos por abordar somente a educação formal que ocorre nas instituições escolares, disciplinada pela referida Lei.

Diante da premissa de que a educação pode se dar em diversos espaços e em distintos contextos, salientamos a importância e a necessidade da educação formal de qualidade, abordada nesta pesquisa. Para tanto, recorreremos a Azevedo (2013, p. 142-143, grifo do autor) quando afirma que

O ensino institucionalizado (a educação escolar legitimada) faz parte do processo geral de incorporação de *habitus* e de aquisição de capital cultural cujas qualidade e natureza são fundamentais para a ocupação, pelos sujeitos, dos espaços sociais no campo social de atuação.

É na escola que o sujeito tem a possibilidade de acesso ao conhecimento historicamente produzido e que constitui a base para novos saberes. O

conhecimento adquirido na instituição escolar torna possível a ocupação e a ação dos indivíduos em qualquer espaço. Ante a relevância do ensino escolar, buscamos compreender a avaliação dessa educação.

A educação escolar de qualidade é reconhecida na Constituição Federal (CF) de 1988 como um direito social a ser garantido e ofertado pelo Estado e também é

[...] bem público, é bem comum: deve ser promovida com a intenção de beneficiar o conjunto da população, os conhecimentos e a formação devem se realizar na perspectiva dos valores mais caros a uma sociedade democrática e devem ser apropriados democraticamente (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 206).

Segundo Azevedo (2010, p. 165),

A educação, em todos os seus níveis, é um direito fundante da gramática cidadã. Isso é o que torna a educação em sentido prático, um bem público. Nesses termos, para se considerar a educação, sem ressalvas, como um bem público, deve-se ter a garantia de que a presença de um estudante em sala de aula não pode implicar em exclusão ou em não inclusão de outro. Isto pois, em essência, para se classificar algo ou um serviço como um bem público deve-se cumprir duas condições:

1) o acesso ao bem não pode ser exclusivo a um contingente de modo que possa significar o não acesso por parte de outros cidadão (não-rivalidade);

2) o acesso ao bem não pode implicar em diminuição de seu conteúdo para o outro (não-excludência).

Ao serem respeitadas essas duas condições, a educação, do nível infantil ao superior, deveria tender inexoravelmente à universalização (democratização).

Para garantir um direito, é necessária a ação do Estado, isto é, a aprovação de políticas públicas sociais. As políticas de corte social, que incluem a educação, a saúde, a previdência social, dentre outras, também são um fator de proteção para minimizar as desigualdades que caracterizam a sociedade capitalista. As políticas públicas sociais “resultam da correlação de forças e conflitos de interesses entre os diferentes setores inscritos na própria natureza do Estado” (BARBIERI; AZEVEDO, 2017, p. 67), e este último constitui e é constituído por “movimentos contraditórios da luta de classes”.

A política social, portanto, é resultado de lutas e confrontos e não dada por determinado grupo, assim como os direitos garantidos constitucionalmente

decorreram de mobilizações. Uma política pública social não promove a mudança estrutural da sociedade, mas é capaz de “garantir *direitos sociais*, constitutivos dos direitos humanos e de cidadania” (SOARES, 2014, p. 7, grifo do autor).

O Estado, instituição que deve ofertar e garantir educação de qualidade para todos, é o campo burocrático que abarca os diferentes setores sociais e no qual acontece “[...] a conservação ou a transformação da *taxa de câmbio* entre os diferentes tipos de capital” (BOURDIEU, 2011, p. 52, grifo do autor). É, portanto, conforme o autor, o campo de poder ou o meta-campo, espaço por excelência em que se exerce a política, as lutas e as disputas que se concretizam em ações para o bem comum.

As políticas públicas educacionais são uma fração das políticas públicas. É o Estado em ação, voltado para as questões educacionais, buscando atender as demandas e resolver os problemas relativos a um bem comum, que é a educação. De acordo com Afonso (2007, p. 19), essas políticas devem ser avaliadas, pois

[...] o acesso à informações que devem ser disponibilizadas pelos processos de avaliação é uma prerrogativa legítima dos cidadãos e do próprio Estado democrático, em favor do incremento da participação cívica e educacional, e em congruência com a transparência e a responsabilização. Também, por isso, é absolutamente necessário que as próprias políticas públicas educacionais sejam avaliadas.

A educação é um direito fundamental, um bem público e comum, e “do ponto de vista ético, avaliação deveria atender ao interesse público” (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 16). Nesse sentido, a avaliação da qualidade da educação, incluindo a educação infantil, é importante, porque

Na conjuntura atual pode-se dizer que a avaliação da educação infantil situa-se como um dever de Estado, em decorrência do direito das crianças de zero a cinco anos à educação, vindo a cumprir o papel de dar consequências às informações disponíveis sobre o contexto de sua produção. Por meio de análises do presente, que possibilitem identificar necessidades, possibilidades e tendências, espera-se que a avaliação venha a apoiar encaminhamentos futuros, que se pautem pelo compromisso com o contínuo aprimoramento desta etapa educacional, respeitando suas finalidades, bem como as peculiaridades da educação das crianças na faixa etária de até cinco anos de idade (SOUZA, 2014, p. 71).

Pontuamos ser fundamental e imprescindível avaliar a educação em todas as etapas, assim como avaliar as políticas públicas educacionais<sup>16</sup>. Contudo, ao menos no Brasil, essa não é uma prática consolidada; a avaliação serve mais para definir políticas e menos para avaliar as políticas educacionais. A esse respeito, Afonso (2007, p. 19, grifo do autor) enuncia que

A avaliação dos sistemas educativos pode, em alguns casos, ser a avaliação conjugada de alunos, professores e escolas, mas, mesmo assim, não coincide necessariamente com a avaliação de políticas, ainda que a interface seja relativamente óbvia. A avaliação das políticas (sobretudo em contextos *macro* e *mega*) implica, entre muitas outras dimensões, conhecer os processos de gênese, desenvolvimento e decisão política; pressupõe uma análise dos factores relacionados com a natureza política do Estado, [...]. Neste sentido, apesar da insistência freqüente na necessidade de uma *cultura de avaliação*, a avaliação das políticas está consideravelmente menos teorizada (e menos valorizada) e é menos praticada do que a avaliação dos alunos, das escolas e dos professores.

A LDB indica no artigo 9º que é incumbência da União “assegurar o processo de rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior”, com o objetivo de definir prioridades e melhorar a qualidade do ensino (BRASIL, 1996, p. 4). No Brasil, a qualidade e a avaliação da educação básica dizem respeito ao desempenho dos alunos nos exames padronizados.

A educação é um campo amplo, composto por sujeitos, práticas, políticas que também podem ser objetos da avaliação. Assinalamos, com Dias Sobrinho (2018) que um dos problemas da avaliação é justamente tomar apenas uma parte da educação como objeto e considerar o resultado como explicação do todo, no caso o desempenho dos alunos. Por isso, “falar de avaliação é tratar de avaliações” (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 8). Ainda para o autor, estas devem ser

Plurais, mas não aleatórias descomprometidas, devem ser confiáveis e justas, técnica e eticamente. Isso quer dizer que deverão desenvolver-se segundo uma racionalidade técnica, que assegure informações objetivas e críveis, mas também é imprescindível que cumpra os requisitos da equidade, tais como a ausência da coerção, a construção de garantias de

---

<sup>16</sup> O processo de avaliação é uma das etapas do ciclo de elaboração de uma política pública e se refere a “[...] um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases seqüenciais e interdependentes” (SECCHI, 2012, p. 33). O autor enumera sete fases principais que não necessariamente expressam a dinâmica real da política pública, a saber: identificação do problema; formação de agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção.

respeito aos sentidos produzidos socialmente, a liberdade de expressão, a participação e sobretudo colabore para a justiça social e não para as desigualdades e a exclusão (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 8).

Se uma avaliação produz efeitos, a não avaliação também produz. Por outro lado, uma avaliação nunca apresenta certezas ou verdades e está sempre carregada de valores, pois se “fosse isenta de valores, [...], não se transformaria em campo de disputas acirradas” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 92). Ao pensar sobre a avaliação da educação e a não avaliação das políticas públicas educacionais, o autor entende que

Toda avaliação corresponde e quer servir a uma concepção de educação, que por sua vez, está integrada a uma idéia de sociedade. Desse modo, a avaliação é um fenômeno ético-político. Direta ou indiretamente, afeta a todas as pessoas, na medida em que diz respeito a toda a sociedade. E também tem um caráter prospectivo, é um processo de construção do futuro (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 18-19).

Concordamos com Dilvo Ristoff (1995) que nenhuma avaliação é neutra, independente da concepção que a fundamenta. Segundo o autor, um dos objetivos da avaliação é (a)firmar valores. Em seus termos,

Quando dizemos que avaliar tem a função de (a)firmar valores, estamos dizendo também que negamos a suposta neutralidade do instrumento e do processo de avaliação para admitir que eles são sempre resultado de uma concepção impregnada de valores, sejam eles científico-técnicos, didático-pedagógicos, atitudinais, éticos, políticos, ou outro. Assim que, quando, por exemplo, organizamos um instrumento de avaliação do desempenho docente, e este instrumento põe perguntas, há sempre um valor desejado e indesejado subjacente a cada uma das perguntas. Quando perguntamos, por exemplo, se o professor *apresentou* plano de ensino, estamos na verdade afirmando que apresentar plano de ensino é desejável. Quando perguntamos se o professor foi *assíduo* ou *pontual*, estamos, sem dúvida, afirmando que assiduidade e pontualidade são os valores que prezamos (RISTOFF, 1995, p. 46, grifo do autor).

Por mais que algumas avaliações possam ser apresentadas como neutras, não há neutralidade na avaliação. Ao afirmar valores em conformidade com os objetivos que lhe foram atribuídos, a avaliação renega os valores opostos (DIAS SOBRINHO, 2005). Mesmo não sendo ciência no sentido estrito, a avaliação “[...] comporta dimensões científicas, normativas, técnicas, da mesma forma que ideológicas, filosóficas, éticas e políticas” (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 18). Os

efeitos, os objetivos e os papéis da avaliação dependem da concepção em que esta se vincula (DIAS SOBRINHO, 2003a).

Destacamos que a avaliação da educação básica brasileira é coordenada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal vinculada ao MEC, regulamentada por normas do Estado. Dessa forma, antes de buscarmos compreender as concepções que fundamentam a avaliação, discorreremos sobre o discurso dos órgãos responsáveis e da legislação relativo ao objetivo da avaliação e à finalidade da educação no Brasil.

O Saeb busca realizar um diagnóstico da educação básica para melhorar a qualidade, a equidade e a eficiência desse nível de ensino<sup>17</sup>. Consta na LDB que o objetivo mínimo ou final da avaliação é melhorar a educação. No entanto, se consideramos a premissa de que toda avaliação corresponde a uma concepção de educação, qual o objetivo da educação? O artigo 2º da Lei nº 9.394/1996 enuncia que a finalidade da educação é “o pleno desenvolvimento do educando, o preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996, p. 1).

A LDB não enfatiza nenhuma das três finalidades em detrimento das outras. Em cada etapa da educação, determinado objetivo tem prioridade. Não é possível imaginar, por exemplo, as crianças na educação infantil sendo ensinadas dado ofício, mas sim realizando atividades lúdicas e brincadeiras com o intuito de promover o desenvolvimento pleno, que pode ser entendido como seu desenvolvimento global, isto é, cognitivo, físico e afetivo.

O preparo para a cidadania, a nosso ver, se refere à formação do cidadão, o “sujeito que participa construtivamente da sociedade” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 195), consolidando a cidadania e a democracia. O trabalho, concebido pela LDB como uma das finalidades da educação e atividade humana, também é importante, mas não é o objetivo prioritário da educação, muito menos o único, mesmo no ensino superior (DIAS SOBRINHO, 2008). Podemos assinalar que a finalidade da educação é formar os sujeitos para a vida social, e isso envolve o desenvolvimento integral, a formação cidadã e o trabalho.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

Se educar é formar para a vida social, essa deve ser a matéria principal da avaliação. Em outras, palavras, a avaliação deveria dirigir seu foco central à questão dos sentidos da formação dos cidadãos e do desenvolvimento da sociedade democrática e republicana. Essas ações de formação estão sempre mediatizadas pelos conhecimentos e impregnadas de valores (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 196).

A educação constitui um bem público quando cumpre as condições para tal, “é socialmente relevante para o bem comum, para a formação da cidadania e para o desenvolvimento sustentável” (AZEVEDO, 2010, p. 166). Assim, a avaliação desse bem público não deve se limitar a medir, selecionar ou classificar os melhores ou piores, porém melhorar e possibilitar uma educação de qualidade para todos.

Ao concordar que toda avaliação corresponde a uma concepção de educação, de sociedade, de ideologia, e diante da diversidade de modelos e práticas, buscamos compreendê-la com o respaldo de duas epistemologias, uma subjetivista e outra objetivista (DIAS SOBRINHO, 2005). Apesar de este autor versar sobre a avaliação do ensino superior, sua reflexão também é válida para a educação básica.

Salientamos que essas concepções não são opostas (DIAS SOBRINHO, 2005): alguns princípios podem estar presentes em ambas as epistemologias, como a participação e a responsabilização. Podemos apresentar alguns exemplos de avaliação que tendem a se enquadrar mais em uma do que em outra, mas isso não significa que não possam servir ou exprimir características de outra concepção. Não podemos esquecer que a avaliação se vincula não apenas a um paradigma epistemológico, mas a uma ideologia; por isso, alguns conceitos presentes em ambas as concepções se sobressaem mais e têm sentidos distintos.

### 1.3 AVALIAÇÃO SUBJETIVISTA: UM PROPÓSITO FORMATIVO

A avaliação subjetivista não significa a negação da objetividade, pois não é mera opinião ou palpite, mas baseada em dados, informações e resultados prioriza os processos, os sujeitos e as relações. Não descarta instrumentos técnicos, porém não se limita a eles, que são insuficientes. A avaliação não é apenas explicação do

já feito, verificação do que foi ou não alcançado. Portanto, não é conclusiva ou o fim de um processo.

Nessa concepção subjetivista, a avaliação

[...] confere prioridade ao sujeito e à subjetividade, o que implica na afirmação dos princípios societários, como a solidariedade, a cooperação, a democracia, a cidadania. Em outras, palavras, preocupa-se com a formação, no sentido de que os cidadãos, à medida que se educam continuamente, tenham melhores condições para participar mais crítica e produtivamente da produção do mundo humano (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 13).

Essa avaliação corresponde a uma concepção de educação que

[...] prioriza os valores da formação humana integral [...]. Neste caso, a avaliação estará dirigida a valores humanos, no sentido de que são universais na história da humanidade, como os de justiça social, pertinência, cidadania, independência intelectual, felicidade, solidariedade, liberdade, fraternidade, igualdade, respeito à alteridade. Esses valores reconhecem o homem como sujeito da história, ou seja, um agente dotado de um sentido ético que deve ser respeitado enquanto tal. Se bem que adquiram as feições dos tempos e das culturas, mantêm sua essência inscrita na historicidade humana (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 13).

A avaliação, nessa concepção, visa à garantia e à preservação de um projeto de educação, cujo objetivo é a formação integral, cidadã dos sujeitos, como um exercício ético, em que os valores universais são reconhecidos. O compromisso da avaliação subjetivista é “com a produção e interpretação dos sentidos” (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 13) sobre as ações e as relações (DIAS SOBRINHO, 2008). Desse modo, a participação é um princípio essencial para essa concepção, pois os participantes

São agentes ativos, que participam em vários momentos dos processos avaliativos, não só fornecendo as informações e sendo avaliados, mas, principalmente, interferindo ativamente na avaliação, de forma organizada e segundo propósitos socialmente definidos. A participação ativa na avaliação corresponde um compromisso com as ações requeridas por esses processos. Os participantes se tornam solidariamente responsáveis pela melhoria. São sujeitos situados no campo da problematização, da negociação dos sentidos, das contradições. Aqui se introduz uma noção de autonomia, não como poder absoluto, mas como capacidade de compreender e de assumir os limites pessoais e sociais (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 29).

A participação não é meramente formal, burocrática, em que os participantes apenas cedem informações e/ou dados ou se reúnem para ouvir o que o outro tem a dizer. A participação da comunidade educativa ocorre também na reflexão das causas e das possibilidades de superar os problemas (DIAS SOBRINHO, 2005). Todos são responsáveis pela educação, professores, gestores, pais, funcionários, mas não há uma culpabilização<sup>18</sup> pelos resultados. Nesse sentido, a participação diz respeito à atuação dos atores sociais no campo educacional.

A avaliação, portanto, também tem como propósito a prestação de contas com a sociedade. Todavia, esse não é seu principal nem único objetivo, assim como não há responsabilização dos atores educacionais pelos problemas encontrados. A avaliação subjetivista não se limita aos resultados e instrumentos técnicos, e sim prioriza a interpretação, a reflexão, o diálogo, a negociação, a ação e as relações.

A autoavaliação ou avaliação interna exige a participação. Todos são avaliadores e ao mesmo tempo são avaliados, e nesse processo a reflexão é primordial, com vistas à melhoria individual e coletiva das práticas e da instituição. Nessa concepção, a participação “produz maior comprometimento, especialmente dos professores, com a construção da qualidade, maior envolvimento com a sua instituição e o fortalecimento da solidariedade e dos laços comunicativos” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 132).

Os objetivos, os critérios, os instrumentos e as metodologias a serem adotados devem ser discutidos e negociados coletivamente, e os resultados devem ser interpretados e refletidos com a participação de todos. Dessa forma, a participação pode levar a uma avaliação democrática, pois “gera princípios democráticos” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 126).

A democracia é um dos modos de fazer política. Para Rousseau (2012, p. 82), a forma de governo democrática é a mais próxima da perfeição, pois “se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente”. A primeira característica de um processo democrático é a participação<sup>19</sup>; uma avaliação

---

<sup>18</sup> No artigo *Para uma conceitualização alterantiva de accountability em educação*, de 2012, Almerindo J. Afonso apresenta com base em Hanna Arendt e Iris Young, os conceitos de responsabilidade e responsabilização, bem como a ideia de culpa.

<sup>19</sup> No contexto escolar, existem as instâncias colegiadas que envolvem a participação da comunidade escolar, pais e alunos, como o Conselho Escolar, a Associação de Pais, Mestres e Funcionários, o Grêmio Estudantil, dentre outras.

democrática é sempre uma avaliação participativa, e a negociação deve fazer parte de todo o processo avaliativo (DIAS SOBRINHO, 2003a).

A avaliação democrática tem um papel educativo, portanto é uma avaliação formativa, cujos “objetivos devem ser estritamente educativos, fornecendo informações para a melhoria das práticas pedagógicas” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 43). A avaliação formativa é também um processo formativo e político

[...] um processo aberto de comunicação entre sujeitos para compreender, valorar e transformar uma dada realidade. Aplicada à educação, esse processo de comunicação, que também é uma produção social de sentidos, fundamenta e reforça a capacidade de ação, de grupos sociais e do próprio Estado (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 198).

Nessa concepção subjetivista, algumas palavras que podem definir ou expressar o que é a avaliação são a participação, a democracia, a formação, a reflexão, a negociação, a cidadania, o diálogo, a prática social e o direito social. Nesse sentido, a avaliação tem um papel fundamental na educação e na vida social, pois não é entendida como o fim, mas como um processo contínuo que contribui para interpretar e refletir sobre o já feito para definir novos encaminhamentos a fim de mudar uma dada realidade.

A avaliação cuja epistemologia é subjetivista requer a participação, envolvendo a comunidade, e pode ser denominada autoavaliação ou avaliação interna, e pode ainda se relacionar com a avaliação externa. Seus destinatários são todos os envolvidos, avaliados e avaliadores. A participação é um princípio fundamental, pois dá condições para uma avaliação democrática, em que o diálogo, a reflexão e a negociação devem estar presentes. Assim, a avaliação tem um propósito político, é uma prática política.

Uma avaliação que considera essas questões é formativa não apenas por possibilitar melhorias pedagógicas, mas pelo próprio processo ser formativo e pedagógico. Também é uma prática social, um ato político, o exercício do debate racional, da cidadania, em que os valores humanos universais como solidariedade, liberdade e respeito à alteridade são essenciais. Um exemplo de avaliação que pode abranger essas características é a institucional, sobre a qual discorreremos na sequência.

### 1.3.1 Avaliação institucional

Nossa opção por apresentar a avaliação institucional como subjetivista se dá pelas suas características. A avaliação de uma instituição sugere ser democrática, e requer, portanto, a participação dos envolvidos; geralmente, se propõe uma autoavaliação, que envolve a autoreflexão, a autocrítica. Essa autoavaliação, por seu turno, pode dialogar também com uma avaliação externa, possibilitando novas reflexões. Segundo Dias Sobrinho (2003b, p. 44),

A avaliação institucional educativa deve ser um amplo e democrático processo de busca e compreensão das dimensões essenciais de uma instituição e de organização das possibilidades de transformações. Portanto, deve ser orientada essencialmente para as finalidades essenciais da instituição, sob os seguintes aspectos: conhecimento, compreensão, redefinição, valoração e construção das transformações desejadas. Estando voltada para a melhoria do funcionamento institucional e sua responsabilidade social e não atrelada às necessidades de momento dos governos e do mercado, a avaliação requer uma decisão política de cada instituição no exercício de sua autonomia.

A avaliação institucional é recorrente nas Instituições de Ensino Superior (IES) e tem um razoável percurso nesses espaços. Desde 1982, é discutida nas universidades (RISTOFF, 1995). A autoavaliação institucional é uma das propostas de avaliação para a educação infantil<sup>20</sup>. Buscamos, aqui, discorrer sobre esse modelo avaliativo a partir de estudos sobre o tema voltados para as universidades brasileiras.

A avaliação de uma instituição sugere que todos os espaços, os atores, e as práticas da instituição sejam avaliadas e participem do processo. É o que Dilvo Ristoff apresenta como princípio da globalidade no documento do *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras*<sup>21</sup> (PAIUB), publicado em 1994. Na visão de Dias Sobrinho (2008, p. 201),

---

<sup>20</sup> O documento *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*, publicado pelo MEC, é uma proposta de autoavaliação institucional participativa. O PNE também estabelece a implementação da avaliação institucional para a educação básica (BRASIL, 2014).

<sup>21</sup> Em 1993, foi criada a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras com a finalidade de propor uma autoavaliação das Instituições de Ensino Superior no Brasil para promover uma cultura de avaliação. Isso resultou no documento *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras*, publicado pelo MEC, em 1994.

A avaliação institucional deve ser um empreendimento que busque compreender de modo articulado as diversas dimensões de uma instituição. É impossível abarcar a totalidade de uma só vez, mas deve haver um esforço metodológico de compreensão da globalidade feita através da articulação do entendimento das partes que vai sendo construído. Dizendo de outro modo: a inteligência das partes deve estar relacionada com a busca de compreensão do todo. Reciprocamente, a perspectiva da totalidade ajuda a melhor entender os sentidos das partes. As informações e os significados produzidos na atividade avaliativa devem ser a base para as ações de melhoria da realidade.

Por conseguinte, avaliar uma instituição educacional não pode se limitar ao desempenho do aluno, à prática do professor, às condições físicas da instituição, ao acervo da biblioteca. Todas as partes e todos os agentes sociais são importantes e constituem, nesse caso específico, a escola.

A avaliação deve lançar seu olhar prioritariamente às grandes estruturas institucionais. Mais que controlar as atividades do docente, importa avaliar a docência, mais ainda que a docência, importa a formação que está sendo proporcionada. Melhor que examinar disciplinas, é avaliar currículos, em sentido pleno. Mais vale avaliar os sentidos agregados da formação de um estudante, que simplesmente tentar comprovar se aprendeu ou não alguns conteúdos (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 44).

A participação dos agentes se torna imprescindível. Os alunos, pais, professores, gestores, funcionários, e a comunidade devem participar do processo avaliativo. Para isso, faz-se necessária a uniformização do vocabulário, da linguagem, da metodologia, para que o diálogo seja comum e possibilite a compreensão de todos, incentivando a participação efetiva.

A uniformização da linguagem e da metodologia adotada é essencial nesse processo, apontada por Ristoff (1994) como princípio da comparabilidade. Nas palavras do autor, “é uma tentativa de evitar babel, permitindo a comparabilidade e, é claro, a própria compreensão do que acontece em nossas universidades, pois a compreensão é sempre, queiramos ou não, de natureza relacional” (RISTOFF, 1994, p. 9).

Dilvo Ristoff (1994) assinala que a comparabilidade precisa ser acompanhada do princípio do respeito à identidade institucional. Esse princípio refere-se à contemplação, ao reconhecimento, ao respeito às “características próprias das instituições e visualizá-las no contexto das inúmeras diferenças existentes no país” (RISTOFF, 1994, p. 9).

Isso significa também respeitar e considerar o contexto em que a escola está localizada, os aspectos socioculturais e econômicos, dentre outros. Conforme o autor, “este princípio, associado à metodologia proposta de auto-avaliação como estágio inicial da avaliação, possibilita que as instituições reflitam honestamente no que são e no que pretendem ser, ou seja, que reflitam sobre a sua identidade” (RISTOFF, 1994, p. 9).

Outro princípio do PAIUB apresentado pelo autor é a não-punição ou premiação. O objetivo de avaliação não deve ser apontar e culpar responsáveis pelos problemas, a educação como bem público é responsabilidade de todos e é dever do Estado garantir condições de acesso e permanência de todos em uma escola que oferta uma educação de qualidade. Ristoff (1995) anuncia que existem instrumentos disponíveis e que os próprios regimentos internos indicam sanções aos que não cumprem seus deveres ou papéis, não sendo necessário atrelar à avaliação esse tipo de atitude.

A premiação vinculada à avaliação pode contribuir para o esvaziamento do papel formativo, ou melhor, para uma mudança nos objetivos da avaliação, levando à comparação, à competição e ao individualismo. É importante reconhecer os esforços individuais (RISTOFF, 1994), mas quando estes são baseados na avaliação, principalmente em uma avaliação parcial, é alto o risco de dissolução do propósito pedagógico da avaliação.

A legitimidade da avaliação também é um princípio importante na avaliação institucional. “Se a adesão voluntária garante legitimidade política, o projeto precisa de legitimidade técnica” (RISTOFF, 1995, p. 50). A adesão voluntária é um dos princípios do PAIUB. A realização de uma avaliação, por parte de uma instituição, sem imposição de órgãos externos, contando com a participação, desde a escolha dos procedimentos até a interpretação, reflexão e tomada de decisões garantirá o êxito no processo (RISTOFF, 1995).

A legitimidade técnica exige uma metodologia adequada e a construção de informações fidedignas (RISTOFF, 1995). O autor chama a atenção “para os riscos do quantitativismo, do utilitarismo e do imediatismo” (RISTOFF, 1995, p. 50). Segundo o autor, a objetividade é importante, porque dados e informações contribuem para a análise dos resultados; todavia, a avaliação não pode se limitar a números em uma tabela.

O último princípio do PAIUB apresentado por Ristoff (1995) é a continuidade. A avaliação não é o fim de um processo, é o próprio processo. Nesse sentido, avaliar é diagnosticar. A partir de um diagnóstico, buscam-se soluções coletivamente, planejam-se as ações com a finalidade de melhorar a instituição e, conseqüentemente, a educação. Portanto, avaliar também é planejar. Na perspectiva do autor, a continuidade da avaliação

[...] permitirá a comparabilidade dos dados de um determinado momento a outro, revelando o grau de eficácia das medidas adotadas a partir dos resultados obtidos. Esta característica longitudinal da avaliação permite também testar a própria confiabilidade tanto dos instrumentos quanto dos resultados (RISTOFF, 1994, p. 11).

Tais princípios de um processo avaliativo destinado às IES brasileiras servem para pensarmos em uma avaliação institucional das escolas de educação básica, mesmo que estas não possuam a mesma autonomia que caracteriza as universidades. A falta de autonomia das instituições da educação básica talvez seja um dos motivos de a avaliação institucional não ser uma prática constante nesse nível da educação.

A avaliação fundamentada nos princípios globalidade; comparabilidade; respeito à identidade institucional; não-punição ou premiação; adesão voluntária; legitimidade e continuidade tende a garantir um processo formativo que possibilita o diálogo, a negociação, o debate racional, o compartilhamento do conhecimento, o exercício político, a formação cidadã, a melhoria da instituição e da educação. É importante destacar que a avaliação institucional também pode apresentar qualidades diferentes das que arrolamos<sup>22</sup>. Nesse âmbito, tratamos da avaliação fundamentada em uma concepção distinta, que enfatiza outros valores e busca outros objetivos.

---

<sup>22</sup> Ver Azevedo (2016).

#### 1.4 AVALIAÇÃO OBJETIVISTA: UMA SUPOSTA NEUTRALIDADE

A avaliação objetivista tem um caráter objetivo, técnico, cuja ênfase recai principalmente nos resultados. Tais características são muitas vezes consideradas confiáveis, apresentando neutralidade, porém nenhuma avaliação é neutra, mesmo as objetivas. Todas produzem efeitos, atendem a interesses, servem a destinatários distintos e correspondem a uma concepção de educação e sociedade.

A objetividade é importante e imprescindível, mesmo não sendo neutra. É nesse sentido que Dias Sobrinho (2005, p. 25) adverte “para não errar o foco da crítica”, pois

O que deve ser recusado é o objetivismo, não a objetividade. O objetivismo crê que a objetividade seja a própria verdade. No limite, acredita que tudo aquilo que não é quantitativo e mensurável não existe, que fora dos números não há ciência, não há verdade e nada que realmente possa importar (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 25).

Nessa concepção, a qualidade da educação e a própria educação podem ser medidas, quantificadas, classificadas e hierarquizadas. O que importa são os resultados mensuráveis, quantificáveis, classificáveis e hierarquizáveis. Podemos inferir que os propósitos da avaliação fundada nessa concepção são, sobretudo, selecionar e classificar os avaliados.

Na avaliação objetivista,

O valor supremo é a objetividade, que assegura plena credibilidade e visível comparabilidade. O comparável, aquilo que pode ser hierarquizado e ordenado segundo uma norma ou critério, tem que ser necessariamente objetivo. A avaliação fundada numa epistemologia objetivista se preocupa basicamente com a eficiência e o controle da qualidade. Por aí se vê que o conceito aplicado à qualidade se origina também em fontes objetivistas. A qualidade se controla através de recursos de mensuração. Na mentalidade contemporânea dominante, qualidade se mede, se compara e tem preço, independente de se referir a idéias ou a homens. Tudo hoje tem seu preço, é *precificado*, se avalia como mercadoria. Disso tampouco a educação escapa. A qualidade se submetendo às leis do mercado passa a se identificar com competências e habilidades, como conceitos e propriedades do mundo da economia (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 11, grifo do autor).

Nessa perspectiva, a avaliação atende aos interesses e necessidades do mercado, servindo “para aumentar a rentabilidade das instituições econômicas e a competitividade de um país no confronto mundial, mas não necessariamente para melhorar a dimensão propriamente educativa da educação” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 98). A educação também é concebida com base nesses valores, de utilidade, produtividade, eficiência, competitividade.

O foco da educação é “apenas os empregos, a funcionalização para os postos de trabalho, o fortalecimento da indústria, o desenvolvimento material através da modernização tecnológica” (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 12). Pensando nas primeiras etapas da educação básica, o objetivo tende a ter um caráter assistencial, vinculado ao desenvolvimento econômico, uma vez que

[...] contribui para aumentar a produtividade e, ainda mais, para socializar os jovens, no sentido de agirem eficientemente nas sociedades modernas, ao mesmo tempo em que prepara para um bom desempenho em seus futuros empregos. Além disso, as escolas ainda cumprem o importante papel de manter os jovens fora da *cultura marginalizada da pobreza*, durante pelo menos parte do dia (OLIVEIRA; FONSECA, 2001, p. 48-49, grifo do autor).

A educação é reduzida simplesmente à preparação para o trabalho, desconsiderando a formação integral e cidadã dos sujeitos, e a escola tende a ser conceituada como um local ‘guardador’ de crianças. Os efeitos da avaliação de uma educação limitada para o mercado de trabalho, fundamentada em valores mercadológicos, são o individualismo e a meritocracia. Mais que efeitos, esses princípios que se relacionam entre si são exaltados e valorizados. Nessa linha, Dias Sobrinho (2001, p. 11) assevera que

O individualismo é a centração exacerbada no indivíduo, o que produz a individualização, a massificação, a dissolução da comunidade, a dissipação das relações sociais cooperativas. As consciências são modeladas subordinando-se aos valores do darwinismo social, do sucesso individual, do acúmulo de bens materiais, do consumismo e da exclusão dos incompetentes, isto é, daqueles que não apresentam condições de competitividade. E sabemos que ganhadores e perdedores salvo exceções individuais, já estão antecipadamente definidos, de acordo com suas respectivas condições de partida.

A avaliação objetivista considera que todos possuem o mesmo capital cultural, ou melhor, desconsidera as condições socioeconômicas e culturais dos sujeitos, apenas os resultados têm importância. O selecionado, classificado no topo do *ranking* é o melhor por seu esforço individual, pela sua dedicação, por seu próprio mérito.

Um exemplo de avaliação fundada na epistemologia objetivista são as avaliações externas, padronizadas em larga escala, promovidas, especialmente, por governos e agências internacionais. Os resultados desses exames são divulgados pela mídia em forma de *rankings*, possibilitando a comparação e a hierarquização de escolas, municípios, estados e países.

Os resultados da avaliação devem ser apresentados de forma muito simples e comparados, para que ampla e facilmente sejam compreendidos por todos os clientes ou candidatos a consumidores. Para maior credibilidade e segurança na escola, os clientes precisam ver os produtos classificados em ordem de qualidade, segundo uma norma previamente formulada. Os *rankings* cumprem essa exigência de orientação do mercado, porém, não tem valor educativo (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 15, grifo do autor).

Cabe salientar que esse exemplo não é uma regra; assim como uma avaliação interna pode ter um caráter objetivista, uma avaliação externa também pode ser subjetivista. A participação, por exemplo, um princípio fundamental da avaliação subjetivista, também pode ser um critério da avaliação objetivista, porém não se efetiva da mesma maneira.

A comunidade de uma instituição, seus estudantes, professores e técnicos, bem como a comunidade externa, [...], não participam da formulação do projeto, da discussão dos critérios, dos objetivos, dos instrumentos e das metodologias de avaliação, não emitem juízos de valor, nem apresentam sugestões e tampouco se sentem intrinsecamente comprometidos com as consequências da avaliação ou com as ações que daí decorrem. Em geral, isso é concebido externamente, em âmbitos que não são aqueles dos que fornecem as informações, e as formulações provêm de técnicos da burocracia governamental ou de especialista especialmente contratados (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 28).

A participação pode ocorrer na avaliação objetivista, mas como a prioridade são os resultados e não os sujeitos e as relações, essa participação é meramente burocrática e técnica, limitando-se ao fornecimento de informações e dados e não

no diálogo, na negociação, na interpretação, na reflexão e na tomada de decisão. Por isso, nem toda avaliação participativa é uma avaliação democrática.

A avaliação como subcampo de disputas que atende e beneficia interesses sob essa perspectiva considera os valores do mercado como eficiência, produtividade, competitividade, utilidade, etc. Nesse sentido, o papel da avaliação é funcional: medir, quantificar, comparar, classificar. Essa avaliação corresponde a uma educação cujos valores são similares.

Apesar do papel político e formativo da avaliação educacional, essa concepção objetivista, não pedagógica, se sobressai no contexto brasileiro em consonância com as políticas implementadas nas últimas décadas. Isso mostra que uma avaliação da e sobre a educação não significa necessariamente uma avaliação educativa, mas que a avaliação da educação está integrada a uma ideia de sociedade (DIAS SOBRINHO, 2005), ou melhor, a um projeto de sociedade. Com base nessa concepção, a seguir discorreremos sobre as avaliações normativa e criterial.

#### **1.4.1 Avaliação normativa e avaliação criterial**

As avaliações normativa e criterial possuem características distintas, mas que de certo modo se imbricam e se complementam, principalmente quando realizadas por meio de provas standardizadas e resultados publicizados. As avaliações padronizadas cujos resultados são divulgados atendem a interesses, cumprem papéis e se tornam eixos centrais nas mudanças político-econômicas em nível global.

De acordo com Luckesi (1998, p. 169), os exames ou provas como sinônimos da avaliação da aprendizagem estão comprometidos com um modelo de prática educativa e de sociedade, cuja origem está na escola moderna a partir dos séculos XVI e XVII, “com a cristalização da sociedade burguesa”. Ao pensar sobre a avaliação da educação, baseada em exames ou provas padronizadas, esta também serve a um modelo de sociedade.

A avaliação normativa é baseada em regras comuns que servem de padrão para todos. A referência é esse padrão e o desempenho individual é comparado

com essa norma. Essa avaliação dá condições para seleção, classificação e hierarquização, uma vez que

Os resultados de uma avaliação por normas freqüentemente são apresentadas em termos ordinais, organizando hierarquicamente as posições, por exemplo, dos estudantes de uma mesma turma ou de uma categoria em termos nacionais e até mesmo internacionais. [...]. A avaliação por normas impõe à educação o conceito de excelência, a valorização dos melhores, mais propriamente dos mais capazes de demonstrar competências nos testes, e por conseqüência a identificação dos piores, dos ineficazes, incapazes e incompetentes. Assim, é instrumento de elitização. Seleciona, não educa (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 12).

Esse modelo de avaliação é fundamentado na epistemologia objetivista e não tem uma função formativa. A avaliação normativa pode ser realizada tanto no âmbito escolar como também na esfera nacional e internacional. Essa avaliação

[...] cumpre uma função relevante no acirramento da competitividade, tanto no plano individual como no plano institucional. Também por isso e porque opera as comparações, é o tipo de avaliação mais identificado com os interesses do mercado e que atende a necessidades de controle por parte do Estado (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 12).

O principal efeito da avaliação normativa é a competitividade entre os avaliados, seja entre alunos, professores ou instituições. Os resultados, prioritários nesse modelo, contribuem com os interesses do mercado, uma vez que a divulgação hierarquizada dos produtos educacionais se torna referência de escolha para pais e alunos, os clientes/consumidores.

Na avaliação criterial, os critérios previamente definidos são a referência para verificar e comparar o desempenho do avaliado. Dias Sobrinho (2001, p. 12) pontua que essa avaliação tem um caráter mais formativo, pois “seria um instrumento que permitiria uma ação pedagógica bem informada que levaria o estudante a superar algumas dificuldades”. Mas quando utilizada por meio de provas padronizadas e divulgadas, ou como alega Afonso (2009, p. 19), “avaliação estandardizada criterial com publicitação de resultados”, deixa de ter esse propósito formativo. Desse modelo de avaliação também

[...] se esperam informações fidedignas a respeito das competências mínimas que todos deveriam saber demonstrar. Por isso, a avaliação criterial também é bastante utilizada como instrumento de controle do sistema educativo das autoridades governamentais (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 12).

O controle pelo Estado a partir dos resultados, que “exprime” se os objetivos foram ou não alcançados, é um dos papéis da avaliação criterial. Esse modelo avaliativo “visa ao controle de objetivos previamente definidos (quer como produtos, quer como resultados educacionais)” (AFONSO, 2009, p. 148), e contribui para que o Estado reforce seu poder de regulação e controle central, isto é, por meio da avaliação criterial controla-se também o currículo escolar.

Essas avaliações fazem uso de um método que vem sendo muito utilizado para gerar *rankings* e classificações, se tornando um parâmetro do trabalho docente, das boas práticas, da qualidade da educação e de formatação de políticas educacionais, o *benchmarking* (AZEVEDO, 2016). Os processos avaliativos baseados nesse método tiveram início na década de 1970 nos Estados Unidos no setor privado, e gradativamente seu uso tem se tornado popular na gestão pública (AZEVEDO, 2016). Para este autor, *benchmarking* significa medir a qualidade de algo comparando com um padrão e tem suas origens nas atividades de topografia e da sapataria artesanal.

Da artesanaria de topógrafos e sapateiros, a partir da ação de demarcar e desenhar padrões para o melhor acabamento de suas tarefas de labor, *benchmarking* passa a ser, na História recente, primeiro, verbo e ferramenta de gestores na esfera privada dos negócios e, depois, a partir da experiência no mundo dos negócios, o benchmarking torna-se uma política, um conceito e um instrumento de avaliação do trabalho e das atividades na esfera pública (AZEVEDO, 2016, p. 1411, grifo do autor).

Nesse sentido, a avaliação também se torna um mecanismo de prestação de contas e responsabilização dos agentes educacionais, especialmente quando os objetivos não são atingidos. A ênfase nos resultados que se tornam produtos atende aos interesses do mercado e colabora com sua expansão; como na avaliação normativa publicizada, esta também se torna uma referência de escolha para clientes e consumidores. Esse instrumento, *benchmarking*, contribui para que a avaliação se constitua um mecanismo de prestação e responsabilização dos atores educacionais junto ao Estado, especialmente quando os objetivos não são

atingidos. Entretanto, o destaque para os resultados serve aos interesses do mercado, porque se assemelham a produtos, uma referência de escolha para clientes e consumidores.

As avaliações normativa e criterial, “aplicadas em âmbito nacional podem muito bem se combinar para cumprir um fim comum: o controle do Estado e a orientação para o mercado” (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 12). Afonso (1999, 2009) concorda que a avaliação estandardizada criterial com publicitação de resultados atende à necessidade do Estado por controle e induz a expansão do mercado.

Esse modelo de avaliação é apontado por Afonso (1999, 2009) como um importante instrumento das mudanças nas políticas avaliativas e na implementação de uma agenda educacional:

Se é verdade, [...], que emergiu o *Estado-avaliador*, também é verdade que as mudanças nas políticas avaliativas foram igualmente marcadas pela introdução de mecanismos de mercado. É isto que explica que o controlo sobre os resultados escolares não tenha sido subordinado, nem tenha se restringido, a uma mera lógica burocrática (AFONSO, 2009, p. 20, grifo do autor).

As avaliações que classificam, selecionam e hierarquizam se tornaram eixos de uma mudança na educação. Quando baseadas em *benchmarking*, são ferramentas de monitoramento e possibilitam também controlar a performance dos agentes educacionais a distância, ao passo que o *benchmarking*

[...] vem ganhando uma dimensão global e tornando-se, concomitantemente, um conceito regulador de políticas educacionais, com vistas à coordenação e de colaboração entre diferentes sistemas e de políticas de convergência regional, a exemplo do que ocorre na Europa (AZEVEDO, 2016, p. 1409).

A avaliação tem muitas definições, propósitos e efeitos; podemos afirmar que a importância da avaliação no campo educacional depende da concepção, da ideologia que a fundamenta. A avaliação pode ser participativa, democrática e formativa, contribuir para o diálogo, reflexão e o consenso, colaborando na melhora dos processos formativos no âmbito micro – a sala de aula – e na esfera mais ampla – a escola e a comunidade – configurando-se em um exercício político com vistas ao bem comum.

Se, por outro lado, a avaliação se limita a medir, quantificar, classificar e selecionar, contribui para aumentar a produtividade, a comparação, a competitividade, o utilitarismo e o imediatismo, deixando de ser formativa. Ao inferirmos que essa avaliação, fundamentada em uma concepção objetivista, se torna central na implementação de uma agenda educacional que não se limita às fronteiras nacionais, se faz imprescindível compreendermos esse cenário.

## 2 ESTADO, NOVA GESTÃO PÚBLICA E A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO

A avaliação da educação, há algumas décadas, limitava-se aos muros da escola. Denominada avaliação da aprendizagem, era um processo entre professor-aluno. No entanto, ultrapassando esses limites e com base em provas padronizadas em larga escala, em *benchmarking* e resultados publicizados, a avaliação consolidou-se em nível nacional e internacional, deixando de ser restrita à sala de aula e se tornando interesse dos Estados.

Pontuamos que esse tipo de avaliação externa, com ênfase nos resultados em detrimento dos processos, influencia e traz implicações para o cotidiano escolar, para a relação professor-aluno, para o processo de ensino e aprendizagem, para a gestão e para toda a educação. Contudo, tem se constituído um parâmetro para formular as políticas educacionais<sup>23</sup>.

A centralidade da avaliação educacional baseada em provas estandardizadas e em larga escala, com foco nos produtos, teve início nos anos 1980 em países como Estados Unidos e Inglaterra (AFONSO, 2007, 2009, 2013). Esse modelo de avaliação se estendeu a outros países “como parte das mudanças sociais, políticas e culturais mais amplas, desencadeadas nesse período histórico, nomeadamente, pela viragem neoconservadora e neoliberal” (AFONSO, 2013, p. 271).

Há um consenso que a avaliação é um dos eixos da reforma estatal (AFONSO, 2013; DIAS SOBRINHO, 2001), razão pela qual a expressão Estado-avaliador “passou a ser usada e convocada tendo em mente muitos outros domínios das políticas públicas educativas” (AFONSO, 2013, p. 271). A expressão Estado-avaliador, segundo Afonso (1999), foi utilizada por diferentes autores<sup>24</sup> e significa uma nova forma de atuação do Estado ao adotar mecanismos de mercado e importar modelos de gestão privada na esfera pública, cuja ênfase é nos resultados e não nos processos.

---

<sup>23</sup> Como exemplo, os resultados do ensino médio no Ideb de 2015<sup>23</sup>, considerados insatisfatórios por estarem abaixo da média e amplamente divulgados pela mídia foram um dos fatores que contribuíram e justificaram a Lei nº 13.415/2017, que implementou a reforma dessa etapa da educação.

<sup>24</sup> Os autores indicados por Afonso (1999) são Guy Neave (1988); Mary Henkel (1991); Seamus O’Buachalla (1992) e David Hartley (1993).

Diante do pressuposto de que a avaliação não é uma política que se limita ao Estado brasileiro, julgamos necessário examinar o contexto em que esta se torna central nas políticas educacionais. Posteriormente, intencionamos verificar como se deram a centralidade e a consolidação da avaliação no Brasil e os propósitos e efeitos dessa política.

## 2.1 EMERGÊNCIA DO ESTADO-AVALIADOR E A AGENDA EDUCACIONAL

A avaliação como seleção e classificação é um instrumento utilizado há mais de um século. Quando se trata da educação, é uma prática que ganhou ênfase especialmente nas décadas finais do século XX, quando emerge o Estado-avaliador. Ao assinalar que nenhuma avaliação é neutra e está sempre vinculada a um projeto de sociedade, buscamos discutir as mudanças no papel do Estado e a governança educacional para compreender a política de avaliação no cenário de globalização.

Em obra de 1989<sup>25</sup>, Roger Dale (2010) argumentava que o capitalismo precisava do Estado para garantir suas condições de existência extraeconômicas. Conforme o autor, os sistemas de educação e as políticas educacionais, como parte do Estado, eram moldados a fim de contribuir com a solução dos problemas centrais do capitalismo, que eram:

Garantir uma infraestrutura para a acumulação contínua e o desenvolvimento econômico, tal como a disponibilização de uma mão de obra diversamente qualificada; assegurar um nível de ordem e coesão sociais; legitimar as desigualdades inerentes ao sistema (DALE, 2010, p. 1100).

Cabia ao Estado amenizar os efeitos do capitalismo. A relação entre o capitalismo e os problemas eram mediados por ações compensatórias do Estado e a educação contribuía, principalmente, para manter a ordem e a coesão social, bem como legitimar as desigualdades (DALE, 2010). Nas palavras deste autor, “[...] a função de seleção e triagem da educação era crucial para persuadir aqueles que

---

<sup>25</sup> A obra é *The State and education policy*.

estavam em baixo da pirâmide social de que o seu fado se devia a sua própria inadequação” (DALE, 2010, p. 1105). Acrescenta que sob a globalização neoliberal, tanto a forma dos problemas centrais do capitalismo como a forma do Estado mudaram.

A crise do capital na década de 1970 levou a ideologia neoliberal a ter destaque e a apresentar, além das causas, a solução para o colapso econômico. Basicamente, o neoliberalismo propaga a redução do papel do Estado e a desregulamentação a fim de fortalecer o livre mercado. Para os teóricos<sup>26</sup> que influenciaram essa ideologia, o mercado deve regular o mundo social.

A crítica dessa ideologia dirige-se, em especial, ao Estado de bem-estar social, à intervenção estatal na economia, à doutrina keynesiana<sup>27</sup>, às modernas corporações, os sindicatos, às ideologias nacionalistas e comunistas (MORAES, 2001). Robertson (2012b) assevera que havia diferenças entre os neoliberais<sup>28</sup>. Com base em Jamie Peck (2010), a autora mostra que a grande questão entre os teóricos era que não se podia viver com os Estados, mas também não se podia viver sem eles; a solução, portanto, era redefinir o papel estatal. Dale (2004, p. 436) revela uma forma diferente e extensa de globalização, entendida como “um conjunto de dispositivos político-econômicos para organização da economia global” com o objetivo de manter o sistema capitalista. A globalização era condição para manutenção e expansão do capital e

[...] conduziu também à criação de novas formas de governação supranacional que assumiram formas de autoridade sem precedentes. De novo, contudo, tem de ser dito que estas mudanças resultaram da transformação das condições da procura do lucro, que permanece o motor de todo o sistema (DALE, 2004, p. 437).

---

<sup>26</sup> O caminho da servidão, obra de Friedrich von Hayek publicada originalmente em 1944, é a referência do neoliberalismo, uma junção e atualização do pensamento liberal e conservador.

<sup>27</sup> É a teoria econômica de John Maynard Keynes. O keynesianismo refere-se a “uma economia gestada pelo Estado” (ROBERTSON, 2012a).

<sup>28</sup> Conforme a autora, de um lado estavam os idealistas de Chicago, dirigidos por Hayek, que mais tarde se tornou a Escola de Chicago, liderada por Milton Friedman, que defendem a organização da vida social e econômica em consonância com o mercado livre e uma regulação mínima do Estado. De outro lado, os ordoliberais europeus, “que preferiram uma forma mais humanista do mercado, enraizada no fato que as plenas capacidades do mercado podiam ser materializadas quando postas numa ordem legal e social firme” (ROBERTSON, 2012b, p. 15). “O que preservou a união entre os neoliberais, no entanto, foi o compartilhamento de uma utopia de mercado e um desgosto visceral pelo keynesianismo e pelo socialismo” (ROBERTSON, 2012a, p. 286).

É o que Dale (2010, p. 1111, grifo do autor) denomina a mudança de governo para governança, no caso da educação, governança educacional, “isto é, as combinações e a coordenação de atividades, atores/agentes, e escalas através das quais a *educação* é construída e ministrada nas sociedades nacionais”. As atividades realizadas, consoante o autor, referem-se ao financiamento, oferta, propriedade e regulação e os agentes-chave são o Estado, o mercado, a comunidade e o lar; e as escalas são supranacionais, nacionais e subnacionais. Essa governança educacional multiescalar é efeito da NGP (DALE, 2010).

Nesse contexto, o Estado deixa de ser o único ou o mais importante ator na construção da educação em esfera nacional e os sistemas educacionais passam a ser construídos por diferentes agentes, em distintas escalas. Essas atividades

[...] podem ser realizadas por qualquer um do amplo leque de agentes indicados: [...], separadamente ou juntos. E é o que entendemos por governança aqui: coordenação de coordenação. [...]. Logo, [...] a governança educacional tem uma natureza multiescalar e que as políticas educacionais não podem mais ser vistas como reserva exclusiva de Estados-nações individuais (DALE, 2010, p. 1111).

As políticas educacionais não se limitam mais aos Estados nacionais; há uma convergência entre as políticas dos Estados para a educação com o intuito de contribuir com a solução dos problemas capitalistas. Dale (2004, p. 441) chama de AGEE quando as políticas educativas passam a ser elaboradas “através de agendas estabelecidas pela economia política global”.

O problema da acumulação passa a ser prioritário, e a educação compromete-se com a competitividade; Dale (2010, p. 1112) assinala que “algumas das atividades educacionais com o apoio à acumulação sejam cada vez mais governadas num nível supranacional, em resposta à *agenda globalmente estruturada para a educação*”. Destarte, isso não significa que a educação não seja relevante nas questões de legitimidade e coesão.

As organizações internacionais, em escala supranacional, influenciam e recomendam políticas educacionais para os Estados, e muitas vezes expressam a AGEE. Dentre as principais organizações que têm contribuído para formular políticas para a educação, destacamos o Banco Mundial, a OCDE, a Organização das Nações Unidas para a Ciência, a Educação e a Cultura (Unesco) e o Unicef.

O Estado foi transformado pela globalização e pela introdução da NGP, que é a forma política do neoliberalismo e funciona por meio do Estado, não contra ele (DALE, 2010). Limana (2003) pontua que a NGP é uma nova forma de gestão que se vale da experiência administrativa do setor privado e diz respeito a

[...] um grupo de elementos que incluiu metas de desempenho, a transferência do gerenciamento para os gestores, a especificação de padrões e indicadores, a alocação regida por resultados, auditoria e terceirização de uma série de atividades que haviam sido uma parte central do setor público. E enquanto os resultados do neoliberalismo, como um projeto político, variavam entre os países, o mesmo não ocorria com as suas características gerais e a forma de legitimação de suas intervenções (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1136).

Segundo Limana (2003), a teoria da NGP difundida nos Estados Unidos defende a desregulamentação do setor público, pois o excesso de regulação e normas impede que esse setor atue de modo eficiente e eficaz. Na perspectiva da NGP, o problema da administração pública é a má gestão, daí a necessidade de o setor público ser regulado pelo livre mercado (LIMANA, 2003) em conformidade com a ideologia neoliberal.

A gestão “representa a introdução de um novo modelo de poder no setor público” (BALL, 2001, p. 108), e altera as relações de dentro para fora. Conforme o autor, cabe ao gestor inculcar entre os trabalhadores atitudes e culturas que os façam se sentir comprometidos, envolvidos e responsabilizados na e pela organização, em que

As responsabilidades de gestão são delegadas e o espírito de iniciativa e a capacidade de resolver problemas são altamente valorizados. Por outro lado são implementadas novas formas de vigilância imediata e auto-monitorização; por exemplo, sistemas de avaliação/apreciação, definição de metas/objectivos, comparações de rendimentos/produção (BALL, 2002, p. 9).

A transformação do Estado significou uma reestruturação e uma redefinição de seu papel por meio das reformas de cunho neoliberal. A reestruturação do Estado, por sua vez, é baseada em um novo modo de gestão, no qual as metas de desempenho a serem alcançadas devem ser estabelecidas previamente, indicadores para acompanhar performances são criados, há descentralização da

gestão e implementação de um sistema de avaliação para verificar e comparar os resultados.

Essa mudança na configuração do Estado dá possibilidade para outras mudanças políticas:

Primeiro, uma vez livre da responsabilidade exclusiva pela prestação direta de serviços, o Estado pode considerar vários prestadores potenciais de serviços – públicos, voluntários e privados. Isso introduz contestabilidade e concorrência entre prestadores potenciais na base de *o melhor serviço e/ou valor pelo dinheiro*, e envolve o uso de modelos comerciais de licitação e contratação. Segundo, isso também permite considerar modelos alternativos de financiamento, e a participação de financiadores privados para desenvolver a infra-estrutura do setor público (BALL, 2004, p. 1109-1110, grifo do autor).

Não cabe ao Estado ser o único provedor dos serviços sociais, que pode transferir esses serviços para outras esferas públicas, para o setor privado ou para entidades voluntárias, como as organizações não governamentais (ONGs). A redefinição do papel do Estado pode ser traduzida na redução das atividades econômicas e na prestação e execução de serviços, particularmente os sociais, como prega a cartilha neoliberal.

Como toda reforma de Estado passa por uma reforma da educação, as políticas de governação, como define Afonso (2007), dizem respeito ao incentivo de parcerias com empresas e outros atores a fim de promover a corresponsabilização das funções educacionais, a adoção de medidas com vistas à descentralização de responsabilidades e, conseqüentemente, a avaliação dessas ações descentralizadas, isto é, das políticas locais. O que parecia uma autonomia é a responsabilização legitimada dos atores educacionais – professores e alunos.

Uma das características das políticas neoliberais tem sido a promoção de mecanismos de mercado no interior do espaço estrutural do Estado, liberalizando e promovendo pressões competitivas entre serviços, transformando os utentes em clientes, privatizando, adotando instrumentos e princípios de gestão baseados na racionalidade instrumental e subordinando os direitos sociais às lógicas da eficácia e da eficiência (AFONSO, 2003, p. 39).

Além de serem potenciais prestadores do serviço educacional, os valores do mercado como comparação, concorrência, competitividade, mérito próprio,

excelência, livre escolha, dentre outros, são adotados na gestão pública. Outros termos também são incorporados, como: flexibilidade, qualidade total, eficiência, cliente/consumidores, custo/benefício.

Nesse cenário, o mercado se destaca como um dos agentes na governança educacional. Diferente da gestão, “os mercados trabalham de fora para dentro” (BALL, 2001, p. 108). E ainda:

O argumento para o envolvimento do privado na escolarização pública é muito simples: o incentivo ao lucro e à concorrência, assim como as culturas organizacionais que destes derivam, geram formas de prática que melhoram (inevitavelmente) a eficiência e aumentam o desempenho. Mas será que o setor público herda apenas isso com a participação do setor privado? (BALL, 2004, p. 1119).

A educação é vista pelo mundo dos negócios “como uma área em expansão, na qual lucros consideráveis devem ser obtidos” (BALL, 2004, p. 1111). Uma das formas de atuação da esfera privada na esfera pública educacional que vem ganhando espaço são as parcerias público-privadas (PPP), que surgiram no início da década de 1990 “para minimizar os danos causados por formas anteriores de privatização, ainda que sem abandoná-las” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1139).

Robertson e Verger (2012) citam as justificativas para as parcerias, ao setor privado, considerado mais dinâmico e eficiente, cabendo-lhe executar os serviços educacionais. Assinalam ainda que, por outro lado, o Estado é melhor para regular, reforçando a responsabilização pelo desempenho, o alto custo para elaborar, desenvolver e monitorar todas as atividades.

Pronko (2014, p. 101) aponta que a flexibilidade também é divulgada como vantagem das parcerias, permitindo “que os prestadores privados de educação se adaptem às necessidades e circunstâncias de cada economia, oferecendo aos governos uma colaboração preciosa para cumprir com as suas obrigações de assegurar educação de qualidade para a sua população”. Isso denota que as parcerias permitem “o aproveitamento de valores de cada parceiro” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1139). Contudo,

A ideia das parcerias, portanto, parece agir como um mecanismo útil, não apenas por colocar diferentes atores juntos e, por isso, diferentes grupos

e diferentes tipos de conhecimentos, mas por intermediar, mais do que mitigar ou mediar, a privatização *na* e *da* educação (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1141, grifo do autor).

As PPP têm sido divulgadas por uma “rede de empreendedores e especialistas em educação”<sup>29</sup> (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1141). Pronko (2014) ressalta que a Corporação Financeira Internacional (CFI) integra o grupo Banco Mundial, que financia o setor privado e articula as parcerias na educação, em que a maior parcela dos financiamentos é destinada à América Latina e Caribe<sup>30</sup>.

A educação é considerada por essa rede um bem de consumo (ROBERTSON; VERGER, 2012), isto é, uma mercadoria. Nesse contexto, conforme os autores, o Estado exerce um papel fundamental na governança educacional: financiando, regulando, avaliando e controlando o desempenho das escolas.

Disso decorre que, para os pais (e estudantes) escolherem, o setor de educação precisa estar organizado de forma a operar com a lógica de um mercado livre, o que inclui informações sobre a natureza da educação oferecida pelos vários fornecedores, incluindo sua qualidade; a vigência de incentivos que induzam ao desempenho esperado; a garantia de mecanismos de regulação que protejam os interesses dos investidores privados e assegurem uma concorrência leal entre os fornecedores, e um sistema de avaliação capaz de fornecer retorno para o sistema de informação, criando um círculo virtuoso (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1143).

Nesse novo modo de governança da educação, que conta com a participação de outros atores, especialmente do mercado, a avaliação baseada em provas padronizadas e *benchmarking* é eficaz. A avaliação torna-se uma ferramenta para monitorar e regular os diversos agentes educacionais e os resultados servem como parâmetro para a oferta, trazendo informações sobre as melhores redes, escolas, sendo essencial como um mecanismo para alocação de recursos na forma de bônus, premiação ou condição para alcançar metas.

---

<sup>29</sup> A rede de especialistas apontada pelos autores é formada pelo Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento, a Corporação Financeira Internacional (CFI), o Centro de Professores Britânicos e a Universidade de Harvard (ROBERTSON; VERGER, 2012).

<sup>30</sup> Com base em dados da própria CFI, a autora mostra que essa organização investiu 500,33 milhões de dólares na América Latina de 2000 até 2012, sendo 199,28 milhões destinados ao Brasil, o que equivale a 40% (PRONKO, 2014).

A avaliação se torna imprescindível, uma “estratégia de indução de medidas de privatização e/ou lógicas de *quase-mercado* em educação” (AFONSO, 2009, p. 19, grifo do autor). Possibilita a livre escolha de pais e alunos, que de cidadãos passam a ser consumidores e/ou clientes, uma vez que os resultados publicados colaboram para a classificação, comparação e hierarquização de escolas e países.

É o caso do *Programme for International Students Assessment (PISA)*<sup>31</sup>, uma avaliação realizada em escala supranacional coordenada por uma organização supranacional, a OCDE. O PISA é um exemplo de *benchmarking*, pois “tem se convertido em indicador, fator, parâmetro global de desempenho de estudantes e regulador transnacional de políticas educacionais” (AZEVEDO, 2016, p. 1412).

Em escala nacional, a avaliação estandardizada dá condições também para a comparação e a hierarquização entre unidades federativas e escolas e promove “pressões competitivas entre os estabelecimentos de ensino públicos (ou entre estabelecimentos públicos e privados)” (AFONSO, 2007, p. 14). A avaliação incentiva a competitividade, que deve ser alcançada pela educação; conseqüentemente, contribui para o aumento da produtividade. Outros efeitos são o individualismo e a meritocracia.

Podemos asseverar que a avaliação baseada em exames padronizados, classificações e *benchmarks* permite verificar o “cumprimento da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação” (AZEVEDO, 2016, p. 1409). Mais do que isso, serve à AGEE. Ao promover a competitividade e a produtividade, a avaliação contribui para acumulação e desenvolvimento econômico, um dos problemas capitalistas apontado por Dale (2010). Colabora ainda para a manutenção da ordem, para legitimar o sistema e as desigualdades sociais ao exaltar o individualismo e a meritocracia. Nesse sentido, a avaliação é um instrumento eficaz para a NGP, estabelecendo objetivos a serem atingidos mediante a observação se essas metas estão sendo alcançadas e responsabilizando os que não cumprirem os objetivos.

Concordamos com Robertson e Dale (2001, p. 117-118) quando afirmam que, no contexto de globalização,

---

<sup>31</sup> Em português – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes.

O discurso e a prática da competitividade e da implementação da lógica de mercado orientam a agenda política do estado e, simultaneamente, são usados para legitimar essa mesma agenda, tanto a nível externo como interno. [...]. Isto significa que o estado procurou de forma retórica e prática privilegiar e promover acima de tudo a competitividade econômica e a mercadorização em quase todas as esferas da vida.

O neoliberalismo introduz o discurso e a prática da competitividade e os mecanismos de mercado na educação e na avaliação. O Estado, a administração pública são considerados ineficientes. É importante ressaltar, no entanto, que o Estado permanece com um papel importante, pois “continua sendo o coordenador em último recurso e o lugar para onde se dirigir quando os outros agentes de governança falham [...]”. E é o único recurso quando os problemas centrais parecem não estar resolvidos” (DALE, 2010, p. 1106), pois não se isenta completamente da educação. Além de coordenador em último recurso, o Estado se torna um consumidor do setor privado, comprando vagas em instituições particulares, materiais didáticos, dentre outros.

Se, de um lado, o Estado reduz sua atuação nas atividades econômicas, na prestação e execução de serviços, por outro lado continua a controlar e regular tais serviços ao verificar a qualidade das atividades realizadas. O pensamento neoliberal e a NGP defendem a desregulamentação do Estado, mas este continua regulando de outra maneira. Para Ball (2002, p. 5), esse novo modo de regulação por parte do Estado é “menos visível, mais liberal e auto-regulada”. Assim, tanto o neoconservadorismo como o neoliberalismo são essenciais para a emergência do Estado-avaliador:

O neoconservadorismo é predominantemente político e moral e tem como valor central a sociedade regulada e hierarquizada. Para tanto, o Estado tem forte presença controladora no campo social [...]. O neoliberalismo flexibiliza os meios de produção para obter mais ganhos de eficiência, respeitando o princípio fundamental da democracia liberal, que é a liberdade de escolha. [...]. Essa conjuntura pode ser bem definida pela expressão *Estado Avaliador*, que caracteriza o estado forte, no controle social, e liberal relativamente à economia. Segundo essa lógica, o estado confere maior liberdade à gestão dos meios e processos, como fator de eficácia e produtividade, podendo assim justificar a diminuição dos financiamentos e criar as facilidades para a expansão e privatização e da mentalidade empresarial em educação. Por outro lado, exerce um rígido controle sobre os fins e produtos, através de mecanismos que chama de avaliação, para consolidar os modelos desejados e orientar o mercado (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 38, grifo do autor).

Essa contradição que diz respeito ao Estado também é apontada por Robertson e Verger (2012) ao refletirem sobre as parcerias. Em sua visão, as PPP

[...] não são contrárias à intervenção estatal, mas exigem a redefinição das funções do Estado na educação. A proposta parece paradoxal: por um lado, apoia soluções de mercado na educação, por outro, a intervenção do Estado é vista como crucial para garantir o mercado educacional (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1145).

O Estado-avaliador emerge tanto para atender as demandas do mercado como as do próprio Estado por controle. Com a manifestação do Estado-avaliador desenvolve-se um novo modo de regular e controlar, “uma regulação auto-regulada muito mais *autônoma*, que, no entanto, permite e legitima a disseminação da forma da mercadoria, pois exige que nos mercadorizemos” (BALL, 2001, p. 112, grifo do autor).

Um dos principais mecanismos dessa nova forma de regulação e controle são as avaliações baseadas no método do *benchmarking*, “na comparação de desempenho e de performance fundado em indicadores e nas chamadas *boas-práticas*” (AZEVEDO, 2016, p. 1407, grifo do autor). O Estado, como campo burocrático, por intermédio da avaliação cumpre a função de meta-regulador (AZEVEDO, 2016).

A avaliação com base em *benchmarking* é utilizada para monitorar os sistemas de ensino, verificar se as metas de um programa foram cumpridas, sobretudo quando esse programa obteve recursos de agências internacionais. Essas avaliações que têm os resultados hierarquizados e divulgados servem a esse novo modo de governança da educação inspirado na NGP.

Nesse cenário de reestruturação do Estado, a educação é tida como um bem de consumo e não um bem público. A avaliação baseada em *benchmarking* se torna central nas políticas educacionais para formatação de políticas e verificar o cumprimento da AGEE. Essa avaliação serve à AGEE porque contribui para a manutenção e legitimação do sistema capitalista, promovendo a competitividade e aumentando a produtividade.

Na governança educacional em que outros agentes têm atuado, o mercado tem se destacado, promovido, inclusive pelo próprio Estado. Os Estados nacionais continuam agentes importantes nesse contexto. Assim, antes de discutir os

propósitos e efeitos da avaliação como instrumento de regulação e controle do Estado, desviamos nosso olhar para examinar a centralidade da avaliação no Brasil.

## 2.2 REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E A REFORMA EDUCACIONAL

Na década de 1980, vários países da América Latina deram início às reformas neoliberais, como Bolívia, México, Argentina, Venezuela e Chile; este último, o primeiro país latino-americano a adotar a cartilha neoliberal ainda nos anos 1970. No Brasil, essas mudanças só ocorreriam na década seguinte. Naquele período, nosso país vivia o processo de redemocratização, que culminou com a promulgação da então nova Constituição Federal, em 1988. Nesta subseção, discutimos brevemente a reestruturação do Estado brasileiro para ilustrar as particularidades da reforma educacional no país, pois é nesse contexto que a avaliação se torna uma política central no Brasil.

No processo de redemocratização, o diálogo com a sociedade, com os movimentos sociais e sindicatos ganhou espaço e a Carta Magna é resultado da mobilização e luta por direitos, dentre eles a educação. Nesse período, tiveram início as primeiras ações para a implementação do que seria o Saeb devido às discussões relativas à qualidade da educação e transparência da gestão, demandas do processo de redemocratização do país e por determinações das organizações internacionais (PERONI, 2003). O projeto piloto foi o Sistema de Avaliação da Educação Pública (Saep), realizado em 1988 (PESTANA, 2016). De acordo com Bonamino e Franco (1999), essas ações buscavam verificar a cobertura do atendimento educacional, e principalmente o desempenho dos alunos.

Em 1996, com a aprovação da Lei nº 9.394/1996, a avaliação passou a ser obrigatória. Essa Lei foi aprovada depois de oito anos da promulgação da CF e de um longo processo de tramitação<sup>32</sup> no Congresso Nacional e, de certo modo,

---

<sup>32</sup> Para saber mais, ver Peroni (2003).

esclareceu algumas questões que a Constituição apenas citava, como a gestão democrática e a educação infantil<sup>33</sup>.

No que se refere à gestão democrática, a LDB determina que:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996, p. 6).

A LDB também definiu a educação infantil como a primeira etapa da educação básica (artigo 29), um avanço importante para superar a concepção assistencialista, pois até aquele momento as creches eram vinculadas aos órgãos de assistência e bem estar (CORRÊA, B., 2007). Apesar de esses reconhecimentos, essa Lei foi aprovada em um momento de intensificação da reforma no aparelho estatal brasileiro, que abarcou inclusive a área educacional.

A reforma da administração pública principiou em 1990, no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), mas foi no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) que se intensificou sob a justificativa de um Estado patrimonialista, centralizado e burocrático em consonância com o Plano da Reforma do Aparelho do Estado (1995) elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE).

A reforma da administração pública adotou “os princípios da nova gestão pública” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 6). Segundo o documento do MARE, era preciso redefinir o papel do Estado porque os direitos conquistados pela sociedade civil eram um retrocesso:

Como resultado do retrocesso burocrático de 1988 houve um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal como bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos (BRASIL, 1995, p. 22).

---

<sup>33</sup> A educação infantil contempla o atendimento de crianças de zero a três anos de idade em creches ou instituições equivalentes e crianças de quatro a cinco anos em instituições denominadas pré-escolas.

A solução foi transferir as ações ou serviços do Estado para outras esferas do poder público (estados e municípios), e/ou para outros setores, como o privado, a fim de aumentar “sua capacidade administrativa de governar com *efetividade e eficiência*” (BRASIL, 1995, p. 45, grifo nosso). A redefinição do papel do Estado brasileiro, assim como em outros países, foi inspirada na NGP e significava uma redução de sua intervenção nas questões sociais. Assim, essa descentralização é uma das propostas do MARE.

A descentralização pressupõe o desenvolvimento da democracia, o fortalecimento da cidadania e a participação do cidadão em questões públicas, aproximando-o do Estado (LIMANA, 2003)<sup>34</sup>. No contexto neoliberal, a descentralização<sup>35</sup> é uma redefinição das funções do Estado, que transfere para outros setores atribuições de seu âmbito. Conforme Peroni (2003), a descentralização pode ser restrita ao aparelho de Estado, mas também pode ser para a sociedade mediante os processos de privatização, terceirização e publicização.

Quando restrita ao aparelho do Estado, a descentralização diz respeito à transferência da execução de políticas sociais para outras esferas, como estados e municípios. Quando a descentralização é para a sociedade, pode ocorrer na transferência para setor privado, direta ou indiretamente; na “terceirização dos serviços de apoio à administração pública” (PERONI, 2003, p. 68); e na transferência de atividades para o setor público não-estatal, a denominada publicização, na qual as fundações públicas são transformadas em organizações sociais, “ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária” (BRASIL, 1995, p. 46-47).

A noção de *serviço público não-estatal* implícita nesse raciocínio é meramente econômico-instrumental, reduzindo o cidadão à condição de consumidor e as organizações sociais à condição de prestadoras de serviços públicos, abstraindo totalmente as questões ético-políticas implicadas no conceito de esfera pública democrática, tais como os

---

<sup>34</sup> Para saber mais sobre a descentralização, ver Limana (2003).

<sup>35</sup> Soares (2014) indica a alternância de movimentos de centralização e descentralização do Estado. Peroni (2003) também anuncia que o poder político no Brasil é marcado por momentos de centralização e descentralização e apresenta algumas características dessa alternância.

requisitos de transparência e de participação da sociedade civil nos processos de deliberação do objeto de interesse público, na formulação das diretrizes das políticas governamentais, no controle sobre a quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados, etc., requisitos estes que conformam as bases da legitimidade da ação estatal (DI PIERRO, 2001, p. 330, grifo do autor).

No tocante à educação,

O conceito de *público estatal* e *público não estatal* abriu novas perspectivas para o empresariado: a gestão por concessão. Desta forma, aquela divisão fundamental entre público e privado ficou matizada. Agora, abre-se a possibilidade do público administrado privadamente. [...]. Continua gratuita para os alunos, mas o Estado transfere para a iniciativa privada um pagamento pela sua gestão. Há um contrato de gestão entre a iniciativa privada e o governo (FREITAS, 2012, p. 386, grifo do autor).

Uma das formas de descentralização, a privatização, transfere para o setor privado empresas estatais ou a gestão e operacionalização de serviços públicos. Se não é possível transferir a educação diretamente para o setor privado, a alternativa brasileira são as parcerias público-privadas. Na área da educação, a privatização não se restringe à transferência da escola para a esfera privada, mas pode compreender a destinação de recursos públicos para esse setor, seja por isenção de impostos, destinação de bolsas ou outros programas e na utilização de mecanismos de mercado. De todo modo, observamos uma mercadorização da educação nesse cenário de liberalização da economia.

A LDB, nesse contexto, é o marco para a reforma da educação. Essa Lei estabelece que a organização da educação básica nacional deve ser em regime de colaboração, ficando os municípios encarregados de ofertar e manter a educação infantil e o ensino fundamental, com prioridade para a segunda etapa, que deve se dar em colaboração com os estados, e estes devem garantir, além do ensino fundamental, o ensino médio. À União, cabe exercer “função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (BRASIL, 1996, p. 4). É a descentralização restrita ao Estado ou a governança educacional em escala subnacional.

Cabe à União definir as diretrizes e avaliações da educação básica e aos estados, Distrito Federal e municípios executar as diretrizes e financiar esse nível da educação. Podemos sublinhar que descentraliza-se de um lado, no tocante ao

financiamento e à execução dos projetos educacionais e, por outro, centraliza-se o controle por meio da avaliação. Peroni (2003) aponta a avaliação e o financiamento como pilares da política educacional da década de 1990, juntamente com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs).

Segundo Afonso (2007, p. 15),

[...], apesar da forte presença desta dimensão mais neoliberal, o Estado não se retirou nem abdicou do poder de direção e de controle sobre o sistema educativo, mesmo quando, em conjunturas específicas e de diversos modos, acabou transigindo com a tendência para redefinir os actores educativos como clientes ou consumidores, aceitando passivamente a possibilidade de novas discriminações e exclusões como consequência perversa da desvalorização da escola pública, permitindo a liberalização das escolhas educacionais sem levar em conta a distribuição social desigual do capital cultural e econômico, ou, ainda, fragilizando direitos e conquistas da cidadania democrática em decorrência da diminuição dos investimentos públicos na educação.

Após a reforma da educação, não são apenas pais e alunos que se tornaram consumidores. O próprio Estado se tornou um consumidor educacional ao comprar bolsas de estudos e vagas em instituições privadas, milhares de livros didáticos e apostilas de editoras. Destacamos que o Estado é importante para garantir o mercado educacional, não apenas facilitando, mas consumindo as mercadorias ofertadas pelo setor privado. Entretanto, como em outros contextos, o Estado brasileiro não abre mão de regular e controlar a educação.

Em 2007, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi criado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e um dos pilares que o sustenta é o regime de colaboração. Consoante o documento *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*, o regime de colaboração “significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (BRASIL, [2007?], p. 10). O PDE estabelece um novo padrão de relacionamento entre o MEC e os entes federados, “promovendo uma reorientação no cumprimento da sua função redistributiva e supletiva no que se refere à assistência técnica e financeira” (SOUZA, 2011, p. 6), cujos eixos principais estão estabelecidos no Decreto nº 6.094/2007.

Com mais de 40 programas, o PDE “[...] colocou à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, [2007?], p. 11). O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é um dos programas estratégicos do PDE, no qual a União apoia técnica e financeiramente os entes federados mediante a adesão ao Compromisso.

A atuação dos entes federados em regime de colaboração também é apontada no Compromisso, assim como a participação da família e da comunidade, para a melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007a). O Compromisso foi elaborado tendo como parâmetro as boas práticas identificadas mediante um estudo realizado em parceria com organizações internacionais em escolas e redes que apresentaram desempenho satisfatório na Prova Brasil (BRASIL, [2007?]).

As “boas práticas”<sup>36</sup> estão expressas em 28 diretrizes no Compromisso, as quais devem ser aferidas pelo Ideb, indicador criado para verificar se as metas estão sendo cumpridas (BRASIL, 2007a). Ao aderir ao Compromisso, estados e municípios devem elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR) a partir de um diagnóstico da educação local.

O PAR é a “base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado” (BRASIL, 2007a, p. 4). A assistência técnica ou financeira fica a cargo do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e é voluntária, portanto não é obrigatória e pode ser interrompida a qualquer momento. O PAR deve considerar quatro dimensões para diagnóstico e elaboração do plano, a saber: gestão educacional; formação de profissionais de educação; práticas pedagógicas e avaliação; e, infraestrutura e recursos pedagógicos (BRASIL, 2012a).

Em suma, para terem o apoio técnico ou financeiro da União, os estados, municípios e Distrito Federal devem realizar um diagnóstico da educação em seu âmbito de atuação, elaborar o PAR, aderindo às diretrizes do Compromisso. A

---

<sup>36</sup> Dentre as 28 diretrizes que traduzem as boas práticas, salientamos: alfabetizar até, no máximo, aos oito anos de idade; valorizar o mérito do trabalhador da educação; dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação; fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretores de escola; divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, como o Ideb (BRASIL, 2007a; BRASIL, [2007?]).

assistência técnica e financeira da União depende ainda da disponibilidade financeira, considerados os limites orçamentários e das possibilidades de incremento e aceleração do Ideb (BRASIL, 2007a; 2012a). Nesse sentido, o PAR “vem se constituindo no principal instrumento orientador das políticas educacionais desenvolvidas pelo MEC a partir de 2007” (SOUZA, 2011, p. 1).

Essa configuração do regime de colaboração proposta pelo PDE reforça que cabe aos municípios e estados executar as diretrizes definidas e avaliadas pela União. Isso significa que o governo central não tem obrigação financeira com a educação básica, deve apenas colaborar de forma complementar, caso necessário, desde que os entes federados cumpram as contrapartidas estabelecidas.

A reforma da educação brasileira, como parte de um processo maior, promoveu mudanças significativas em todos os níveis de ensino. Chamamos a atenção para o processo descentralização/centralização promovido pela reforma. A descentralização diz respeito, principalmente, à municipalização do ensino e, conseqüentemente, do financiamento; e a centralização, por sua vez, refere-se ao controle e a regulação, por meio da avaliação, que, dentre outros propósitos, verifica as metas estabelecidas pela União.

### **2.2.1 Descentralização: o processo de municipalização do ensino e o financiamento da educação básica**

A descentralização é uma das diretrizes da reforma da educação brasileira. No entanto, esse processo de descentralização não se refere a uma pluralidade de decisões autônomas independentes do governo central, mas significa uma reconfiguração das funções do Estado na oferta e manutenção da educação básica. Buscamos, na sequência, compreender esse processo proposto pela reforma educacional no Brasil.

A LDB é o ponto de partida legal para o processo de descentralização da educação, no qual a municipalização do ensino foi uma das diretrizes. Essa legislação encontrou na própria Constituição Federal mecanismos que possibilitaram esse processo, pois é a Lei maior que reconhece a autonomia dos municípios como parte da organização político-administrativa do Brasil, isto é, como

ente federado (art. 18) (BRASIL, 1988). A CF não promoveu uma redistribuição de renda articulada, mas um processo

[...], de desconcentração de recursos do governo central para estados e municípios. Descentralizar recursos, simplesmente, no entanto, reforça uma situação de desigualdade pois, os municípios mais ricos continuarão ricos e contarão com recursos adicionais para atender as novas responsabilidades sociais; os mais pobres continuarão mais do que pobres, pois as responsabilidades também foram descentralizadas, e eles, dificilmente terão condições de cumpri-las com o sistema estabelecido (ARELARO, 2007, p. 2).

Consideradas as dimensões territoriais do país e as desigualdades regionais, o desequilíbrio financeiro na arrecadação dos 5.565 municípios (IBGE, 2012) é constatado por Arelaro (2005). De acordo com a autora,

[...] do ponto de vista de arrecadação de tributos, cerca de 70% dos municípios dependem, exclusivamente do Fundo de Participação dos Municípios – o FPM – para suas despesas regulares, ou seja, para sua sobrevivência, e isso traduz que a maioria dos municípios brasileiros não tem autonomia financeira, nem condições de adquiri-la, a menos que adotemos uma reforma tributária radical (ARELARO, 2005, p. 1044).

Diante desse cenário, questionamos: Como fazer os municípios assumir a responsabilidade pelas políticas sociais, no caso, a educação? Respondemos que mediante a criação de um fundo para redistribuição de recursos entre estados e municípios para a educação, o que de fato aconteceu. A Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), regulamentado pela Lei nº 9.424/1996 e implantado em 1º de janeiro de 1998. Esse Fundo foi um indutor do processo de municipalização do ensino, particularmente nos municípios mais pobres (PERONI, 2003; ARELARO, 2005; ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011; PINTO, 2002; PALMA FILHO, 2006).

O Fundef disponibilizava um valor anual por matrícula apenas para o ensino fundamental (EF), teve vigência de dez anos e reunia 15% do total de impostos<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Os impostos são Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp); Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar 87, a Lei Kandir (PALMA FILHO, 2006).

oriundos dos estados e municípios. Segundo Davies (2004), o Fundef apenas redistribuía os recursos de uma parte de impostos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e não acrescentou nenhum recurso novo para a educação, pois um dos pressupostos do Fundo era que os recursos eram suficientes, o problema era a má gestão e a falta de controle social (ARELARO, 2007).

O Fundo contribuiu e acelerou o processo de municipalização do ensino fundamental. Em 2006, quando encerrou a vigência do Fundef, 60% das matrículas do ensino fundamental eram nas redes municipais (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011). Conforme o censo escolar de 2016, 61,7% das instituições escolares de educação básica são municipais (Tabela 1).

TABELA 1: Porcentagem de instituições escolares municipais no Brasil

Educação Básica	Creche	Pré-escola	Anos Iniciais – EF	Anos Finais – EF	Ensino Médio
61,7%	58,8%	72,8%	71,2%	47,2%	0,9%

Fonte: Elaborado pela autora com base em INEP (2017).

Cabe ressaltar que a educação infantil, como etapa da educação básica, nunca esteve sob responsabilidade de outras esferas do Estado, e a LDB a reconhece como primeira etapa da educação, e estabelecia que cabe aos municípios garantir a educação das crianças que, naquele momento, era de zero a seis anos de idade. Nesse sentido, o Fundo contribuiu para a antecipação do ingresso de crianças de seis anos no ensino fundamental (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011), o que foi regulamentado pela Lei nº 11.114/2005.

A antecipação do ingresso de crianças de seis anos no ensino fundamental provocou um aumento no número de matrículas, e, conseqüentemente, um aumento de recursos para os municípios, porque

No afã de conseguir recursos do fundo, municípios fecham salas de aula de pré-escola, superlotando-as com alunos do ensino fundamental; crianças com pouco mais de 6 anos, que deveriam cursar a última etapa

da pré-escola, são matriculadas na 1ª série do ensino fundamental (PINTO, 2002, p. 116).

O Fundef, além de contribuir com o processo de municipalização e com a antecipação do ingresso das crianças no ensino fundamental, incentivou a gratificação aos professores obedecendo “três critérios de proporcionalidade: 1º) ao número de alunos aprovados; 2º) aos dias de frequência do professor na escola; e 3º) à não-evasão dos alunos” (ARELARO, 2005, p. 1053). A valorização dos professores, um dos pressupostos do Fundo, seria obtida mediante premiações, “anualmente avaliadas e não incorporadas aos salários” (ARELARO, 2007, p. 10). A autora acresce que essa avaliação seriam os exames nacionais de desempenho dos alunos.

Apontado como a principal medida política do governo FHC no campo educacional (ARELARO, 2007; DAVIES, 2004), o Fundef, como potencial equalizador, significou, ao mesmo tempo, ganho de alguns governos e perda para outros (DAVIES, 2012)<sup>38</sup>. Enquanto estados e municípios contribuíam para o Fundo, o governo federal “gastou, no período de 1998 a 2002<sup>39</sup>, os menores percentuais da década no ensino fundamental” (ARELARO, 2005, p. 1052), e isso não mudou no governo Lula, que também não cumpriu o estabelecido na legislação (ARELARO, 2005; DAVIES, 2012).

Em 2007, na gestão Lula, o Fundef é substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, com vigência até 2020. Enquanto o Fundef era destinado apenas ao ensino fundamental, o Fundeb abrange toda a educação básica, incluindo as modalidades de ensino.

O Fundeb, assim como o Fundef, disponibiliza o recurso por número de matrícula; determina que 40% do montante seja destinado para MDE e 60% para remuneração de professores. O Fundeb recolhe 20% e mais três impostos<sup>40</sup>, o

---

<sup>38</sup> Para mais informações, ver Davies (2012).

<sup>39</sup> Segundo Arelaro (2005, p. 1052), em 1997, o valor estabelecido foi de R\$300,00 como gasto/aluno anual. Em 2002, o valor foi de R\$418,00, defasado em cerca de 100% “se obedecidos os critérios estabelecidos para seu cálculo”.

<sup>40</sup> Passam a compor o Fundeb parcela dos impostos: o Imposto sobre a propriedade Territorial Rural (ITR); o Imposto sobre a propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) (BRASIL, 2007b).

Fundo tem natureza contábil, e cabe à União fazer a complementação para garantir o padrão mínimo de qualidade.

Apesar de parecer um avanço em relação ao Fundef, o Fundeb também apresenta fragilidades<sup>41</sup>. Considerando o aumento do número de destinatários, essa ampliação do montante dos recursos não é tão significativa, “o que significa que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, quando não houver complementação federal” (DAVIES, 2012, p. 45).

Ao reconhecer os limites do Fundeb, Ferreira (2015, p. 552) aponta que o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi criado como “estratégia de controle social, necessária para acompanhar a aplicação do Fundeb”, pois

As inovações trazidas pelo Fundeb [...], passaram a exigir um controle maior do MEC/FNDE. Nessa direção, sabendo que o Fundeb representava ainda poucos recursos para atender à melhoria da totalidade da educação básica, o MEC/FNDE criou um dispositivo de financiamento (por meio de planejamento participativo) de transferências voluntárias que podem ser canceladas a qualquer momento de acordo com a receita da União ou por interesse político-partidário, com a vantagem de ter um controle sistêmico por meio do IDEB (FERREIRA, 2015, p. 552).

O Plano de Ações Articuladas, como recurso de ação do Compromisso, foi concebido como instrumento de planejamento das políticas educacionais de estados e municípios, “construído com a participação de gestores e educadores locais” (BRASIL, [2007?], p. 24). Entretanto, o PAR intensifica a descentralização do processo de implementação de políticas federais pelo Compromisso, tendo como contrapartida a assistência técnica ou financeira voluntária da União. No entanto,

Esse plano também não tem se mostrado capaz de garantir em plenitude a participação popular nos processos de planejamento e gestão da educação. Como instrumento de planejamento o PAR homogeneiza a imensa e diversificada realidade educacional brasileira com necessidades e potencialidades as mais diversas. Dessa forma o PAR transforma-se na prática em mais um instrumento de planejamento de redes de ensino com forte viés gerencial e regulatório (SOUZA, 2011, p. 10).

---

<sup>41</sup> Mais informações, ver Davies (2012).

O processo de municipalização da educação envolve, portanto, as diretrizes da descentralização da gestão e do financiamento. A municipalização da educação e de outras políticas públicas sociais “tem sido justificada pela ideia de que os governos locais, estão mais *perto* do cidadão, executariam melhor e seriam mais bem fiscalizados” (SOARES, 2014, p. 10-11, grifo do autor). Porém, de acordo com a autora, o processo de descentralização, apresenta problemas, como o não acompanhamento de recursos na descentralização de encargos; o desmonte de estruturas ou equipamentos sociais pré-existentes federais ou estaduais; o aumento das desigualdades regionais, dentre outros.

A descentralização como diretriz neoliberal da reforma do Estado significa uma redefinição das funções dos entes federados, no qual os municípios assumem atribuições que eram do âmbito dos estados ou da própria União. Na maioria dos casos, os municípios não têm condições financeiras para arcar com essa responsabilidade, gerando uma lacuna de atuação para outros setores da sociedade, como o privado, as organizações sociais, dentre outros, o que ocorre, principalmente, com as instituições de educação infantil<sup>42</sup>. É a descentralização para além dos limites do Estado, estendendo-se para a sociedade.

Em relação ao financiamento da educação, tanto a CF quanto a LDB apresentam avanços sobre esse tema. A Lei da educação trata sobre os recursos financeiros dos artigos 68 ao 77, determinando a origem dos recursos destinados à educação; os prazos para repasse e sanções em caso de descumprimento; define o que deve ou não ser considerado MDE; a necessidade de estabelecer o padrão mínimo para assegurar o ensino de qualidade; dentre outros. Apesar das legislações, não significa que estas são cumpridas<sup>43</sup>.

A criação de fundos para a educação que poderiam colaborar para a equidade na distribuição dos recursos, muitas vezes não passa de um mecanismo que isenta a União de destinar recursos financeiros para a educação, adotando o pensamento neoliberal de fazer mais com menos. A destinação de recursos do Fundeb para toda a educação básica e modalidades é também um avanço

---

<sup>42</sup> Das 64,5 mil creches no Brasil, 41% são privadas, “a maior participação da iniciativa privada em toda educação básica” (INEP, 2017, p. 5). No censo escolar, não consta dados sobre as instituições equivalentes, por exemplo, as creches comunitárias.

<sup>43</sup> Ver Arelaro (2007) e Davies (2004).

significativo, mas essa ampliação não foi acompanhada de um aumento considerável dos recursos.

Essa aparente descentralização é uma desconcentração de funções do ente federado central no tocante à oferta e manutenção da educação básica. A União, ao induzir estados e municípios a assumirem a gestão educacional, incita as esferas estadual e municipal a adotar as políticas elaboradas pelo governo central, tendo como condicionante mais recursos financeiros, e se dá na forma de apoio voluntário, não obrigatório. A descentralização, nesse sentido, é uma desresponsabilização do governo central para com o dever do Estado de garantir uma educação pública e de qualidade.

### **2.2.2 Centralização: a avaliação da educação básica**

Se, de um lado, o Estado descentraliza a gestão da educação, transferindo para outras esferas a oferta e a obrigatoriedade de manter esse direito; por outro lado, centraliza o controle e a regulação pelos resultados, por meio da avaliação de desempenho dos estudantes. Nesta subseção, tratamos da centralidade da avaliação a partir da reforma educacional para compreender como esta se consolida como política e se expande no Brasil.

Partimos do pressuposto de que o Brasil também se manifesta como Estado-avaliador, e como em outros contextos, a reestruturação do Estado brasileiro tem como fundamento os pensamentos neoconservador e neoliberal.

[...] por um lado, o Estado quer controlar mais de perto os resultados escolares e educacionais (tornando-se assim mais Estado, Estado-avaliador), mas, por outro, tem que partilhar esse escrutínio com os pais vistos agora como *clientes* ou *consumidores* (diluindo também por aí algumas fronteiras tradicionais e tornando-se mais mercado e menos Estado) (AFONSO, 1999, p. 150, grifo do autor).

Em 1990, foi realizado o primeiro ciclo do Saeb, quando teve início a política de avaliação. Conforme Afonso (2013), a implementação das avaliações é uma das características da primeira fase do Estado-avaliador. Outras características dessa fase são uma expressiva autonomia do Estado-nação nas definições de políticas

públicas; prioridade do Estado no controle social; a estreita vinculação ideológica neoliberal e neoconservadora com as políticas avaliativas e de *accountability*; utilização de mecanismos de imposição para políticas dos países localizados no hemisfério sul; dentre outros (AFONSO, 2013).

A avaliação era condição para empréstimos financeiros por parte das agências internacionais, e “quase todos os últimos acordos assinados entre o Brasil e o Banco Mundial tiveram um componente de avaliação educacional, visando a verificar a efetividade das ações geradas nos projetos” (PERONI, 2003, p. 110). No entanto, com base em entrevista realizada com a então diretora responsável<sup>44</sup> pelo Saeb, Peroni (2003) observa que os posicionamentos referentes à avaliação do Banco Mundial e do MEC eram distintos. Bonamino e Franco (1999) pontuam a divergência entre os técnicos dessa agência multilateral e do MEC, tanto que, na década de 1990, apesar de ser um indutor da política de avaliação, apenas os ciclos de 95 e 97 tiveram recursos do Banco Mundial.

Essas afirmações comprovam que a política de avaliação no Brasil, como parte da AGEE, não significou uma simples imposição externa em que foram adotadas as medidas tal como elas eram apresentadas. Houve uma mobilização interna em favor da avaliação, bem como ocorreram disputas, correlação de forças que mediatizaram a implementação da avaliação.

Foram realizadas cinco ciclos da avaliação na década de 1990, a saber: 1990, 1993, 1995, 1997 e 1999, que tiveram alterações de objetivos, séries e conteúdos avaliados<sup>45</sup>. No início, o Saeb teve sua matriz construída com base nas discussões com os estados, sendo um processo descentralizado e participativo, porém foi se tornando centralizado, chegando a ser terceirizado em determinado momento do governo FHC, quando foram contratadas a Fundação Carlos Chagas e a Fundação Cesgranrio (BONAMINO; FRANCO, 1999), que “passaram a decidir o que seria avaliado e o modo como deveria ser avaliada a política educacional” (PERONI, 2003, p. 113).

---

<sup>44</sup> Vera Peroni (2003) entrevistou a então diretora responsável pela avaliação básica do Inep e também pelo Saeb, Maria Inês Pestana, em 1997.

<sup>45</sup> Para saber mais, ver Bonamino e Franco (1999), que analisaram o desenvolvimento do Saeb em seus ciclos de 1990 a 1997.

Em 1997, foram publicados os Parâmetros Curriculares Nacionais no seio da reforma educacional e da redefinição do papel do Estado com o objetivo de estabelecer uma referência curricular. Segundo o documento introdutório, os PCNs

[...] não configuram, portanto, um modelo curricular homogêneo e impositivo, que se sobreporia à competência político-executiva dos Estados e Municípios, à diversidade cultural das diferentes regiões do País ou à autonomia de professores e equipes pedagógicas (BRASIL, 1997, p. 13).

Embora não tivesse caráter mandatório, ao contrário das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), Peroni (2003) constata que a efetivação dos PCNs ocorreu naturalmente por atuar com a avaliação e oferecer os parâmetros para as editoras elaborar os livros didáticos. Definidos como flexíveis, os PCNs induziram a prática dos professores frente aos livros didáticos utilizados, reconhecidos pelo MEC e pela avaliação educacional.

A centralidade da avaliação na política educacional no Brasil ocorre na década de 1990, principalmente com a reestruturação do Estado. A partir dos anos 2000, mudanças significativas foram promovidas. O Saeb, que era uma avaliação única e amostral, passa por alterações por meio do PDE, e

[...] promove profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social (BRASIL, [2007?], p. 19).

Além do regime de colaboração, a responsabilização e a mobilização social também são pilares do PDE. Consoante o documento,

Os dados do SAEB, antes amostrais, passaram a ser divulgados também por rede e por escola, o que tem aumentado significativamente a responsabilização da comunidade de pais, professores, dirigentes e da classe política com o aprendizado. Aqui, responsabilização e mobilização social tornam a escola menos estatal e mais pública. A divulgação permite identificar boas práticas, que valem ser disseminadas, e insuficiências, o que torna possível enfrentá-las de forma efetiva (BRASIL, [2007?], p. 20).

Em 2005, foi realizada a primeira avaliação censitária da educação brasileira, a Prova Brasil. Atualmente, o Saeb é composto pela Avaliação Nacional

da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), a Prova Brasil. Em 2013, foi incorporada também a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que conforme o Quadro 1, avalia alunos do terceiro ano do ensino fundamental das escolas públicas, na faixa etária de oito anos.

QUADRO 1: Avaliações que compõem o Saeb

	<b>ANA</b>	<b>Aneb</b>	<b>Anresc – Prova Brasil</b>
<b>Público alvo: alunos</b>	3º - EF	5º e 9º ano – EF 3º ano – EM	5º e 9º ano – EF
<b>Tipo de avaliação</b>	Censitária	Amostral	Censitária
<b>Abrangência</b>	Escolas públicas	Escolas públicas e privadas	Escolas públicas
<b>Disciplinas avaliadas</b>	Língua Portuguesa e Matemática	Língua Portuguesa e Matemática	Língua Portuguesa e Matemática

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados disponíveis em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb>>. Acesso em: 30 maio 2017.

A Portaria nº 447, de 24 de maio de 2017, que estabelece diretrizes para o planejamento e a operacionalização do Saeb nesse mesmo ano, define que os alunos de 3º ou 4º ano do ensino médio das escolas públicas também passam a ser público alvo do Saeb, assim como uma amostra das instituições privadas (BRASIL, 2017a). Com essa mudança, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) transfere para o Exame Nacional para a Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) o papel de certificar essa etapa da educação e para o Saeb a responsabilidade pelo Boletim da Escola (BRASIL, 2017b).

Além de incluir alunos do ensino médio, o Saeb passa a permitir a adesão de instituições privadas e reduz o número mínimo de alunos das escolas públicas para serem submetidos ao exame. Antes, eram 20 alunos por instituição, e com o advento da Portaria, a escola que tiver 10 alunos matriculados realiza a prova

(BRASIL, 2017b). O conjunto de alunos e instituições a serem avaliados no ciclo de 2017 deve ampliar, a estimativa é que 7.619.852 alunos e 114.825 escolas serão avaliados<sup>46</sup> (BRASIL, 2017b).

Os resultados da Prova Brasil e os dados do Censo Escolar<sup>47</sup> constituem o Ideb<sup>48</sup>, índice criado em 2007 que compara os resultados de desempenho e rendimento dos estudantes, o aproveitamento e a taxa de aprovação. Esse índice estabelece metas a serem atingidas com base em parâmetros internacionais, e o objetivo é que o Ideb do Brasil seja 6,0 em 2022.

O Ideb nos remete à definição de avaliação proposta por Ralph Tyler (1973) na década de 1930, em que a avaliação ocorria para verificar se os objetivos eram alcançados. Se as metas eram atingidas, significava que a educação era boa. Os resultados divulgados pela mídia, além de dar condições para a comparação, permitem uma classificação das instituições educacionais, das redes de ensino e dos governos subnacionais. Assim, “o Ideb passou a significar, com grande campanha midiática, o instrumento que indica a *qualidade* da educação básica brasileira, [...]. Instalou-se, então, a política do estabelecimento de *rankings* na educação básica” (ASSIS; AMARAL, 2014, p. 2, grifo do autor).

Ao fixar metas, induz a mobilização da sociedade e dos governos para atingi-las, e a divulgação de resultados responsabiliza a escola, mas também os governos locais, que têm no Ideb uma propaganda eleitoral. Desde a criação do índice, aumentou o número de estados e municípios que “fazem uso de testes como parte de suas ações educacionais [...]”. Esse aumento pode estar baseado na crença de que o uso, por si só, seja capaz de garantir a qualidade da educação” (HORTA NETO; JUNQUEIRA; OLIVEIRA, 2016, p. 24).

Azevedo (2016, p. 1413) aponta o Ideb como um instrumento de *benchmarking* compatível com o Pisa, porque permite “a comparação de escolas, redes e sistema de ensino” e regula o PDE. Além de representar a qualidade da educação básica, o índice é utilizado como referência para o repasse de recursos do FNDE (PESTANA, 2016) por meio da adesão do Plano de Metas Compromisso

---

<sup>46</sup> Os dados incluem as instituições públicas e privadas e as avaliações amostrais (BRASIL, 2017b).

<sup>47</sup> É um instrumento de levantamento de dados da educação básica, coleta de informações sobre estabelecimentos de ensino, alunos, turmas, profissionais, etc. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

<sup>48</sup> Mais informações sobre o Ideb, disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/ideb>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

Todos pela Educação e da elaboração do PAR. De 2007<sup>49</sup> a 2013<sup>50</sup>, as escolas que atingissem as metas intermediárias do Ideb receberiam uma parcela extra de 50% de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) a título de incentivo. É a vinculação entre avaliação, gestão e financiamento na educação básica.

A elevação no número de exames na escala subnacional também pode significar a necessidade dos municípios que precisam de recursos financeiros para garantir a oferta da educação básica que lhes cabem – educação infantil e ensino fundamental. A União, além de induzir o alcance das metas do Ideb por conta de apoio financeiro, instiga municípios e estados a criar seus próprios sistemas de avaliação<sup>51</sup>.

No âmbito municipal, os motivos que levam os municípios a implementar avaliações são necessidade de diagnóstico, monitoramento das aprendizagens; gerenciamento educacional por meio de estratégias de responsabilização, controle e prestação de contas; melhoria dos índices educacionais como fluxo, evasão, repetência e do próprio Ideb; e, principalmente, induzir a melhoria da educação (BAUER et al., 2015). Percebemos que a “avaliação em larga escala vem se consolidando como instrumento de gestão educacional nas municipalidades” (BAUER et al., 2015, p. 349). De acordo com os autores, além das metas do Ideb, as avaliações próprias dos municípios estabelecem suas próprias metas como um instrumento de gestão.

Na esfera federal, há ainda a Avaliação da Alfabetização Infantil, também denominada Provinha Brasil, que mesmo não sendo incorporada ao Saeb, verifica a habilidade dos alunos referente à alfabetização e letramento em língua portuguesa e matemática. Esse exame é aplicado no início e no final do ano em alunos matriculados no 2º ano do EF da rede pública.

As avaliações referidas são realizadas pelo INEP. De modo geral, esse conjunto de avaliações objetiva verificar a qualidade da educação básica brasileira e contribuir para sua melhoria, e ainda, conforme o *site* oficial do INEP, oferece

---

<sup>49</sup> Resolução CD/FNDE nº 9/2007 (art. 8º, inciso 6º) (BRASIL, 2007c).

<sup>50</sup> Resolução CD/FNDE nº 10/2013 (BRASIL, 2013), que revogou a Resolução CD/FNDE nº 7/2012 (art. 10, inciso 4º) (BRASIL, 2012b).

<sup>51</sup> Em pesquisa realizada com 4.309 (77,4%) municípios brasileiros, 1.573 (37%) municípios têm avaliações próprias e 905 (21%) municípios pretendem ter suas próprias avaliações (BAUER et al., 2015).

subsídios para formulação, reformulação e monitoramento desse nível educacional. Entretanto,

Em que pesem os grandes esforços e investimentos dos governos para a implantação destes modelos de avaliação da educação básica e superior no decorrer das últimas décadas, inúmeros estudos vem dando conta de que o propósito de indutor de qualidade da educação que estes sistemas vêm divulgando não tem logrado o êxito desejado (ASSIS; AMARAL, 2014, p. 5).

A qualidade que, nesse contexto é medida, quantificada e classificada por meio do desempenho dos alunos nos testes padronizados,

[...] se baseia apenas numa racionalidade instrumental que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados quantificáveis sem levar em conta as políticas educacionais, os sujeitos e os respectivos processos e contextos educativos. Neste sentido, a chamada avaliação da qualidade da educação tem significado, sobretudo, uma estratégia para levar a cabo uma certa (re)meritocratização e elitização do sistema educativo, com o conseqüente aumento da seletividade social (AFONSO, 2007, p. 18).

Apesar de ser no cenário de reestruturação do Estado que a avaliação nesse modelo ganhou ênfase no Brasil, foi durante o governo Lula que ocorreu a expansão da avaliação. Segundo Pestana (2016, p. 79), “[...] com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, havia grande expectativa de mudanças na avaliação da educação básica, já que setores importantes da esquerda brasileira muito a criticavam”. O que aconteceu foi uma ampliação dos testes estandardizados e a introdução do *benchmarking* – Ideb. Essa expectativa frustrada de mudanças na avaliação não se limita ao Estado brasileiro,

[...] o que vem aparecendo como relativamente inesperado no período mais recente (meados dos anos noventa e seguintes) é o facto de outros governos de orientação político-ideológica distinta (socialistas ou sociais-democratas de centro esquerda) terem assumido o poder, após a vaga da nova direita, sem, todavia, modificarem substancialmente muitas das decisões herdadas do período anterior. Pelo contrário, em certos casos, estes governos foram até mais longe na expansão e concretização de determinadas políticas educacionais (como as que dizem respeito à avaliação externa baseada em exames) que se destinavam, em grande medida, a introduzir maior selectividade e discriminação (AFONSO, 2007, p. 17).

Além do consenso transideológico em relação à necessidade de políticas de avaliação, são perceptíveis a diversidade e a precocidade das avaliações, particularidades que caracterizam a segunda fase do Estado-avaliador (AFONSO, 2013), em que cada vez mais cedo as crianças são inseridas no contexto de avaliação. A segunda fase, em consonância com autor, tem início no final da década de 1990 e continua nos anos 2000. Essa fase é marcada pela definição de indicadores e adesão de políticas baseadas em desempenho e evidências e pela participação em avaliações comparativas internacionais, como o PISA, que leva à classificação e à comparação em nível global (AFONSO, 2013).

Apesar das críticas, a tendência é ampliar ainda mais as avaliações e indicadores. A Lei nº 13.005/2017, que aprova o PNE, estabelece a implementação da avaliação da educação infantil, única etapa da educação básica não avaliada oficialmente. O artigo 11 do PNE determina que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica será um meio de angariar informações para a avaliação da qualidade desse nível educacional e para orientar as políticas públicas, produzindo a cada dois anos:

I – indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II – indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes (BRASIL, 2014, p. 3).

O referido artigo também estabelece a elaboração e divulgação de índices, como o Ideb, para avaliação da qualidade, agregando os indicadores referidos, estimados por etapa, estabelecimentos de ensino, redes e unidades federativas (BRASIL, 2014). O PNE estabelece como compromisso, na meta 7, “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades” (BRASIL, 2014, p. 8), avaliada pelo INEP, tendo como objetivo as metas do Ideb. Para Azevedo (2016), a regulação por meio da avaliação baseada no método *benchmarking* se evidencia como meta e estratégia por intermédio do PNE.

O desempenho dos alunos brasileiros no PISA também deve melhorar, conforme a estratégia 7.11 do PNE. É a formatação de políticas a partir de uma avaliação baseada em *benchmarking* internacional. A respeito dessa estratégia,

[...], pretende-se que a qualidade da educação no Brasil avance, no decorrer dos anos de sua vigência, de 2014-2024, em comparação com outros países por intermédio de indicadores e da adoção de manuais de *boas práticas* propiciados e sistematizados pela OCDE, vale frisar, pela organização internacional mais conhecida no Brasil por ser a promotora do PISA. Em essência, por força de lei federal, a estratégia 7.11 do PNE significa a *constitucionalização*, a internalização, a legalização e a legitimação do uso de benchmarking na educação básica no Brasil (AZEVEDO, 2016, p. 1426, grifo do autor).

O processo de elaboração do PNE, de acordo com Azevedo (2014), envolveu a mobilização e a participação de forças organizadas do campo educacional, englobando debates e pactuações nas conferências municipais e estaduais, resultando no documento final da Conferência Nacional de Educação (Conae). Entretanto, a autora ressalta que o Projeto de Lei enviado pelo Poder Executivo ao Congresso, desconsiderou as proposições construídas coletivamente. Depois de apresentar alguns avanços, Azevedo (2014) destaca as orientações para o sistema de avaliação como ponto controverso do Plano, indicando a presença de referenciais conservadores que

[...] privilegiam a estandardização de resultados, mostrando a forte interferência no PNE e na política educacional brasileira dos padrões de qualidade estabelecidos para as sociedades de mercado, segundo parâmetros globalizados. Ao estimular o favorecimento de escolas com melhor desempenho, premiando-as, a tendência é que sejam penalizadas aquelas unidades que, de princípio, necessitariam de maior estímulo e apoio em termos de recursos financeiros. Nesse quadro, avaliar a qualidade por meio dos índices, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), restringe aprendizagens a terminalidades, sem considerar processos (AZEVEDO, 2014, p. 275).

O PNE, ao propor metas que dificilmente serão atendidas e determinar a implementação de mais avaliações e índices, possibilita o avanço do que Freitas (2014a) denomina reformadores empresariais da educação, que dispõem de uma plataforma *online* para monitorar os indicadores das metas do Plano<sup>52</sup>. Nesse

---

<sup>52</sup> Observatório do PNE, disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

sentido, o PNE corresponde à agenda do movimento Todos pela Educação (TPE)<sup>53</sup>.

Fundado em 2006, o TPE é um movimento qualificado como Organização da Sociedade Civil e de Interesse Público (Oscip). Com a missão de engajar o poder público e a sociedade para efetivar o direito à educação, o TPE se apresenta como um movimento apartidário e plural. Contudo, os mantenedores<sup>54</sup> e parceiros<sup>55</sup> são grandes empresas; podemos assinalar que na governança educacional brasileira o TPE representa os agentes de mercado. Segundo Freitas (2014b, p. 1106),

Estes atores, embora antigos, atuam agora com maior força dentro dos órgãos nacionais de elaboração de políticas educacionais, Ministérios, Congresso Nacional e articulam expressivo apoio da mídia liberal/conservadora, que veicula cotidianamente suas propostas, sem contar o apoio de inúmeras empresas educacionais de consultoria, ONGs e institutos privados.

Para citar dois nomes, Antônio Cesar Russi Calegari, membro do Conselho de Governança do TPE, é conselheiro da Câmara de Educação do Conselho Nacional de Educação (CNE). A presidente do INEP, Maria Inês Fini, é sócioefetiva do TPE. Ambos possuem cargos importantes em órgãos educacionais. A atuação de participantes dessa Oscip, representando os agentes de mercado, possibilita, dentre outros, a articulação política em favor dos interesses do empresariado brasileiro na educação.

O que move os reformadores empresariais a disputar a agenda da educação é a “[...] contradição entre ter que qualificar um pouco mais e ao mesmo tempo manter o controle ideológico da escola, *diferenciando desempenhos* mas garantindo acesso ao conhecimento básico para a formação do trabalhador”

---

<sup>53</sup> Mais informações disponíveis em: <[https://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-tpe/?tid\\_lang=1](https://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-tpe/?tid_lang=1)>. Acesso em: 11 jun. 2017.

<sup>54</sup> Mantenedores: Dpaschoal; Fundação Bradesco; Itaú Social; Fundação Telefônica; Gerdau; Instituto Unibanco; Itaú BBA; Suzano Papel e Celulose; Fundação Lemann; Instituto Pennsula; Instituto Natura; Gol Linhas Áreas; e, Instituto Votorantim.

<sup>55</sup> Parceiros: abc; DM9 DDB; Rede Globo; Moderna; Fundação Santilana; Instituto Ayrton Senna; friends; Fundação Victor Civita; Mckinsey&Company; Instituto Paulo Montenegro; Futura; Banco Interamericano de Desenvolvimento; Patri Políticas Públicas; Luzio; Itaú Cultural; Fundação Marília Cecília Souto Vidigal; Instituto Rodrigo Mendes; Fundação Roberto Marinho.

(FREITAS, 2014b, p. 1089, grifo nosso). A avaliação estandardizada e publicizada serve muito bem para diferenciar os desempenhos. Nesse sentido,

Na atual disputa pela escola, os reformadores empresariais da educação ampliaram a função da avaliação como forma de permitir o fortalecimento do controle não só sobre a cultura escolar, mas sobre as outras categorias do processo pedagógico, pelas quais se irradiam os efeitos da avaliação, definindo o dia a dia da escola (FREITAS, 2014b, p. 1093).

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) que deveria produzir indicadores para diversas diretrizes (BRASIL, 2016a) foi revogado pelo ministro Mendonça Filho por meio da Portaria nº 981, de 25 de agosto de 2016, sob a justificativa que o sistema deve se pautar nas orientações da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Na ótica de Freitas (2014b, p. 1092), a disputa com os reformadores empresariais da educação se encontra, “face à iniciativa destes para ampliar o papel da avaliação no controle da escola [...] e por definir os objetivos de ensino”, por meio da BNCC, também presente no PNE<sup>56</sup>.

A BNCC foi aprovada pelo CNE no dia 15 de dezembro de 2017. Esse documento tem caráter normativo e “define o conjunto orgânico e progressivo de *aprendizagens essenciais* que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica” (BRASIL, 2017c, p. 7, grifo do autor). Em conformidade com o documento,

[...] a BNCC integra a política nacional da Educação Básica e vai contribuir para o alinhamento de outras políticas e ações, em âmbito federal, estadual e municipal, referentes à formação de professores, à avaliação, à elaboração de conteúdos educacionais e aos critérios para a oferta de infraestrutura adequada para o pleno desenvolvimento da educação (BRASIL, 2017c, p. 8).

Ao tratar do assunto, Sússekind (2014) apresenta declarações de vários atores que participaram da audiência pública promovida pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em 2014. A autora conclui que

---

<sup>56</sup> O Movimento pela Base que apoia a BNCC é formado por um grupo não governamental composto por acadêmicos, pesquisadores, gestores e representantes da Fundação Lemann; Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; Fundação Roberto Marinho; Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura; Instituto Unibanco; TPE; dentre outros. Disponível em: <<http://movimentopelabase.org.br/>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

As noções de currículo presentes nas falas [...] trazem aparentes certezas e consensos sobre o que seria um currículo, e uma BCN, sobre suas *possibilidades* de uniformizar conhecimentos e portanto servirem como instrumento de avaliação, avaliação/medição e controle por professores, agências, responsáveis e sociedade (SÚSSEKIND, 2014, p. 1518-159, grifo do autor).

Consoante a estratégia 7.1 do PNE, devem-se estabelecer e implantar diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos para cada ano do ensino fundamental e médio (BRASIL, 2014). Conforme Freitas (2017a), os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento estabelecidos pela BNCC são relevantes para a política educacional do MEC, cuja finalidade é promover o controle da aprendizagem dos alunos, mas também dos professores e da escola, e os objetivos são catalogados para rastrear os desempenhos.

Desse modo, não há um objetivo que não possa ser avaliado e rastreado pelas avaliações censitárias, incluindo as habilidades socioemocionais<sup>57</sup>, pois

Primeiro os objetivos são convertidos em *descritores*, depois serão elaborados itens de teste de variados graus de dificuldade (pela teoria da resposta ao item) que serão pré-testados (calibração de itens). Os que passarem nos testes de campo, vão para um Banco de itens – aos milhares. Na época de avaliação, são escolhidos itens segundo certos critérios que formarão uma *prova* (FREITAS, 2017a, grifo do autor).

A padronização da BNCC, afirma Freitas (2017b), vem das avaliações e tem a intenção de padronizar para cobrar, alinhando, além das avaliações nacionais e internacionais, professores, materiais didáticos e financiamento aos objetivos da base. A BNCC, portanto, serve para “amarrar” ainda mais as avaliações a outras políticas educacionais.

A centralidade da avaliação que se baseia em uma concepção objetivista, além de ter como pano de fundo a reestruturação do Estado brasileiro, se justifica na emergência de um Estado-avaliador. Um Estado que, sob a justificativa de ser

---

<sup>57</sup> De acordo com Santos (2015, p.46), o Projeto SENNA (*Social and Emotional or Non-cognitive Nationwide Assessment*), coordenado pelo Instituto Ayrton Senna “é um dos primeiros esforços políticos para a formulação de avaliações de atributos de personalidade”. Essa avaliação é pautada pelas seguintes competências: “estabilidade emocional; conscienciosidade; extroversão; amabilidade e abertura a novas experiências” (SANTOS, 2015, p. 14).

caro, ineficiente, burocrático, abre mão dos processos, transferindo para outras esferas e setores.

Ao estabelecer metas que dificilmente serão alcançadas, mas que serão aferidas pelos mais diversos tipos de avaliação, baseadas em *benchmarkings*, o PNE atende aos interesses do mercado, e incute valores mercadológicos como comparação, competição, utilitarismo, imediatismo. Os péssimos resultados das avaliações das instituições públicas induzem à privatização e à mercadorização da educação.

O mercado, um dos agentes de governança educacional, como indica Dale (2010), vem ganhando cada vez mais espaço no Brasil. Contudo, assim como em outros contextos, o Estado brasileiro é o último recurso da governança, que resolve os problemas quando os outros agentes falham. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que se desresponsabiliza pelas atividades, até então tidas quase como exclusivas de seu âmbito, por outro, não abre mão do controle e da regulação. A diferença é que deixa de controlar os processos e passa a controlar pelos resultados.

Essa avaliação, como instrumento de regulação e controle social, contribui para exacerbar a “dimensão burocrático-legalista de controle, modelação, ajustamento e fiscalização” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 35) por parte do Estado, tanto em relação aos estados e municípios como em relação aos atores educacionais. Na sequência, apresentamos alguns propósitos da política de avaliação que envolve provas padronizadas e *benchmarking* como um instrumento de meta-regulação do Estado.

### 2.3 A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO: CONTROLE SOCIAL, RESPONSABILIZAÇÃO E PERFORMATIVIDADE.

Na reestruturação dos Estados, fundamentada nas ideologias neoconservadora e neoliberal, em que um novo modo de governança da educação, inspirado na Nova Gestão Pública, emerge; aparece também uma nova maneira de regular do Estado, não mais pelos processos, mas pelos resultados, que são medidos por avaliações de desempenho, classificados e divulgados. As avaliações

estão vinculadas às ideologias, têm objetivos e causam efeitos que não são neutros; assim, é importante discutir os propósitos e apontar alguns efeitos desse modo de regulação por intermédio da avaliação baseada no método *benchmarking*.

A avaliação como dispositivo de controle social por parte do Estado não é recente, a novidade é que esse controle não se subordina mais, apenas, a uma lógica hierárquica e burocrática, mas articula-se com os mecanismos de mercado educacional (AFONSO, 2007). É nesse contexto que buscamos compreender a avaliação como controle social, do qual o Estado não abre mão. Para Robertson e Dale (2001, p. 125), “o trabalho de Foucault [...] é potencialmente útil para reflectir sobre o poder e o controle social como meios do governo e para a governação”.

Com base na teoria do poder de Michel Foucault, Danner (2010) defende a ideia de que tanto a anátomo-política do corpo como a biopolítica da espécie foram os dois procedimentos de poder postos em prática pelo Estado moderno, e que têm como tarefa principal a formatação e o controle do indivíduo e da própria sociedade, respectivamente. De acordo com Foucault (1985, p. 132-133, grifo do autor),

Esse bio-poder, sem a menor dúvida, foi elemento indispensável ao desenvolvimento do capitalismo, que só pôde ser garantido à custa da inserção controlada dos corpos no aparelho de produção e por meio de um ajustamento dos fenômenos de população aos processos econômicos. Mas, o capitalismo exigiu mais do que isso; foi-lhe necessário o crescimento tanto de seu reforço quanto de sua utilizabilidade e sua docilidade; foram-lhe necessários métodos capazes de majorar as forças, as aptidões, a vida em geral, sem por isto torná-las mais difíceis de sujeitar; se o desenvolvimento dos grandes aparelhos de Estado, como *instituições* de poder, garantiu a manutenção das relações de produção, os rudimentos de anátomo e de bio-política, inventados no século XVIII como *técnicas* de poder presentes em todos os níveis do corpo social e utilizadas por instituições bem diversas (a família, o Exército, a escola, a polícia, a medicina individual ou a administração das coletividades), agiram no nível dos processos econômicos, do seu desenrolar, das forças que estão em ação em tais processos e os sustentam; operaram, também, como fatores de segregação e hierarquização social, agindo sobre as forças respectivas tanto de uns como de outros, garantindo relações de dominação e efeitos de hegemonia; o ajustamento da acumulação dos homens à do capital, a articulação do crescimento dos grupos humanos à expansão das forças produtiva e a repartição diferencial do lucro, foram, em parte, tornados possíveis pelo exercício do bio-poder com suas formas e procedimentos múltiplos.

Se as técnicas de poder naquele momento foram tão importantes para a manutenção e desenvolvimento capitalista, por que não o seria nas novas formas de acumulação do capital? É imprescindível destacar que esse poder fundamental

para a constituição da sociedade capitalista que Michel Foucault aborda é o poder disciplinar. Na acepção do autor, o poder é uma prática social, em que “o poder não se dá, não se troca, nem se retoma, mas se exerce, só existe em ação” (FOUCAULT, 2013, p. 274).

O poder disciplinar ou disciplina “é uma técnica, um dispositivo, um mecanismo, um instrumento de poder” (MACHADO, 2013, p. 21), utilizado, portanto, para o controle do corpo e da população. Segundo o autor, uma das características do poder disciplinar – a vigilância – é um dos principais instrumentos de controle

Não uma vigilância que reconhecidamente se exerce de modo fragmentar e descontínuo; mas que é ou precisa ser vista pelos indivíduos que a ela estão expostos como contínua, perpétua em toda a extensão do espaço. [...]. Finalmente, a disciplina implica um registro contínuo de conhecimento. Ao mesmo tempo que exerce um poder, produz um saber (MACHADO, 2013, p. 22-23).

Ao discorrer sobre a avaliação no contexto escolar, Foucault (2012, p. 177) indicava os exames como um dispositivo de vigilância “que permite qualificar, classificar e punir. Estabelece sobre os indivíduos uma visibilidade através da qual eles são diferenciados e sancionados”. A avaliação permite a seleção, a classificação e a hierarquização porque possibilita aos alunos serem vistos, vigiados e até punidos por intermédio do exame.

A avaliação que ultrapassa as paredes da sala de aula, como política de Estado, como instrumento de poder e como dispositivo de vigilância constante nos remete à comparação pertinente e preocupante que Robertson (2012b) faz entre os *benchmarks* e *rankings* aos aviões não tripulados (*drones*), que a distância coletam dados para promover uma ação. Consoante a autora,

Como aviões não tripulados, essas tecnologias globais são capazes, ao longo do tempo, de coletar suficientemente os dados precisos de um terreno e de sua topografia e usar essas informações para preparar uma ação. Contudo, como qualquer sistema de posicionamento global (GPS) que dirige as ações dos aviões não-tripulados, não pode enxergar suficientemente os detalhes que fazem a diferença. Além disso, aqueles que estão por trás da tecnologia frequentemente estão muito afastados das consequências de suas atividades onde danos colaterais e desastres políticos são lembranças úteis da necessidade de cautelas políticas (ROBERTSON, 2012b, p. 22).

Por intermédio da avaliação baseada em *benchmarking*, o Estado regula as políticas educacionais e controla os agentes educacionais a distância. Enquanto mecanismo de controle, a avaliação coleta dados e informações afastada das escolas, dos professores, dos alunos, da comunidade escolar, desconsiderando as especificidades do local e ignorando as particularidades dos agentes.

A avaliação, ao ter em vista o alcance das metas do Ideb, produz um saber e uma ação que podem desconsiderar os agentes envolvidos diretamente com a educação, mas também os danos colaterais consequentes dessa política. É o descuido ético dos gestores da política pública nas ações (FREITAS, 2012). Continua o autor:

[...] mais do que gastar dinheiro inadequadamente, caracteriza violação da ética já que não se devem fazer experimentos sociais com ideias pouco consolidadas pela evidência empírica disponível. A avaliação mexe com a vida de alunos, professores, pais e gestores (FREITAS, 2012, p. 386).

Os danos colaterais começam pelo que Freitas (2012) chama de estreitamento curricular. As avaliações externas no Brasil avaliam o desempenho dos alunos em relação aos conteúdos de português e matemática; assim, tendo como objetivo a boa performance dos alunos nessas provas, aumenta-se a carga horária dessas disciplinas e diminui-se a de outras, tão importantes quanto português e matemática para o desenvolvimento e a formação integral dos alunos. O denominado conhecimento básico se refere ao conhecimento mínimo.

A fraude, o aumento da segregação socioeconômica dentro da escola e no território (FREITAS, 2012) também são danos colaterais das avaliações. A pressão por resultados leva à alteração de dados, ajuda os alunos durante a realização das provas exclui os alunos que não apresentam bom desempenho na sala de aula. Segundo Freitas (2012, p. 393), “[...] as pressões sobre o professor terminam obrigando-o a segregar os alunos que estão nas pontas dos desempenhos (mais altos e mais baixos) e concentrar-se no centro, em especial naqueles que estão próximos da média”. Consequentemente, promovem uma seleção já na matrícula, alunos com histórico de risco que podem comprometer o Ideb da instituição não são aceitos na maioria das escolas.

A avaliação baseada em *benchmarkings* e *rankings*, semelhante aos *drones*, mais que a vigilância constante e a distância que pune, diz respeito à

[...] incerteza de ser julgado de diferentes maneiras por diferentes meios, através de diferentes agentes e agências e a exigência de termos de mostrar desempenhos excelentes, ou pelo menos credíveis, colectiva ou individualmente, em momentos de revisão, avaliação/apreciação e inspeção (BALL, 2002, p. 9-10).

A vigilância constante leva a uma insegurança constante. A todo momento os alunos devem mostrar e provar sua competência nas avaliações. Os professores também devem expressar sua boa performance mediante o desempenho de seus alunos. Se o aluno aprendeu, o responsável é o professor, se não aprendeu, a responsabilidade também é sua. Assim, a partir de um saber produzido pela avaliação, promove-se uma ação, a forma *accountability*.

Prestar contas e fazer que todos se sintam responsáveis por uma boa educação é importante e democrático. O problema é quando a responsabilização e a prestação de contas estão atreladas à avaliação. Enquanto o Estado se desresponsabiliza pelos resultados, a escola e, principalmente, os professores são os responsáveis, seja pelo êxito ou pelo fracasso do “produto”.

Freitas (2012) indica que a responsabilização envolve os testes para os estudantes, a divulgação pública do desempenho, recompensas e sanções. Testes para estudantes são uma política educacional, a divulgação do desempenho, em forma de *rankings* é uma prática consolidada. Bonificações e premiações baseadas nas avaliações são realizadas. Mas há preocupação com o que propagam as agências internacionais como o Banco Mundial.

Segundo Robertson (2012b), o Banco Mundial recomenda que o pagamento de professores deve ser condicionado ao desempenho dos estudantes nas avaliações. O Banco Mundial assinala que, para os problemas de reprovação de alunos e de aprendizagem,

A solução almejada é que os professores devem ser pagos não pelo reconhecimento formal das qualificações por tipo de serviço, locação geográfica ou outros modos. Pelo contrário, devem ser contratados (com períodos específicos de emprego) com pagamento sujeito ao desempenho dos estudantes para que se estabeleça uma ligação entre as condições do emprego dos professores e responsabilização pelos resultados (ROBERTSON, 2012b, p.17-18).

Ao tratar do assunto, Robertson (2012b) aponta que o argumento do Banco Mundial é que os sistemas de ensino contam com profissionais com estabilidade no emprego e salários fixos, que além de não contribuir com esforços extras, não punem pelo desempenho ineficaz. É a lógica do mercado na governança educacional. Nesse sentido, o Banco Mundial apresenta o SABER-Teacher (*System Assessment and Benchmarking for Education Results – Teacher*), um subprojeto incorporado a um programa mais amplo, o SABER (ROBERTSON, 2012b).

O objetivo do SABER é avaliar as políticas educacionais em consonância com os parâmetros globais e as boas práticas. No caso, o subprojeto – SABER-Teacher – “coleta dados sobre uma gama de *diferentes políticas docentes* representa uma intervenção significativa para moldar a governança sobre os professores nos sistemas educacionais nacionais” (ROBERTSON, 2012b, p. 10, grifo do autor).

A OCDE também iniciou um projeto semelhante ao SABER-Teacher, o TALIS (*Teaching and Learning International Survey*)<sup>58</sup> (ROBERTSON, 2012b). Ambos os instrumentos são mecanismos de governança global de professores. Enquanto o Banco Mundial “usa uma classificação forte para o conceito de bom professor” (ROBERTSON, 2012b, p. 20), comparando os países, a OCDE, por meio do TALIS, “dá menos importância à hierarquia, no sentido que não há figuras classificando um país sobre o outro” (ROBERTSON, 2012b, p. 21), o que, conforme a autora, pode possibilitar uma menor resistência que o SABER-Teacher. Por outro lado, é possível ligar o TALIS a outras tecnologias classificatórias, a exemplo do PISA, possibilitando “à OCDE a potencialidade de alavanca na governança global de professores” (ROBERTSON, 2012b, p. 21).

Como a governança educacional não se limita aos estados, as organizações internacionais, em uma escala supranacional buscam, por meio das avaliações, estabelecer e formatar as políticas voltadas aos professores com base em boas práticas que são evidenciadas nessas avaliações. Ao utilizar um método de comparação de desempenho e performance, servem para responsabilizar o professor pelos resultados apresentados pelos alunos nos testes, isto é, vinculando

---

<sup>58</sup> Em português: Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem.

a performance dos alunos à performance do professor. Essa prática desconsidera que “as variáveis que afetam a aprendizagem do aluno não estão todas sob controle do professor” (FREITAS, 2012, p. 392).

No Brasil<sup>59</sup>, a responsabilização dos professores, nesses moldes, é a proposta dos reformadores empresariais que defendem a ideia de uma educação alinhada com a organização do setor privado, que premia as performances consoante os resultados (FREITAS, 2012). A estratégia 7.36 do PNE assinala que é preciso “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar” (BRASIL, 2014, p. 11). É a legitimação da política de premiações tendo por referência um índice medido pela avaliação<sup>60</sup>.

Nesse cenário, o esforço individual que é valorizado, seja do professor ou do aluno, e a avaliação serve como um mecanismo para recompensas ou sanções por meio de premiações, bonificações e para salários. O pagamento por mérito do professores, expresso no desempenho dos alunos, é uma prática realizada nos Estados Unidos que não tem demonstrado bons resultados<sup>61</sup>, aos passo que “os resultados estudantis não são necessariamente melhores” (CREDO, 2010 apud ROBERTSON, 2012b, p. 18).

A meritocracia perpassa a responsabilização; essas categorias estão relacionadas intimamente e “visam criar ambiência para ampliar a privatização do sistema público de educação” (FREITAS, 2012, p. 386). De acordo com o autor, a meritocracia

Está na base da proposta política neoliberal: igualdade de oportunidades e não de resultados. Para ela, dadas as oportunidades, o que faz a diferença entre as pessoas é o esforço pessoal, o mérito de cada um. Nada é dito sobre a igualdade de condições no ponto de partida. No caso da escola, diferenças sociais são transmutadas em diferenças de

---

<sup>59</sup> Está em trâmite o Projeto de Lei do Senado nº 116/2017, que dispõe sobre a perda de cargo público sobre por insuficiência do servidor público estável. Dispondo sobre a avaliação periódica dos servidores públicos em todas as esferas federativas e sobre casos de exoneração por insuficiência de desempenho. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

<sup>60</sup> De acordo com o site da Secretaria da Educação do estado de São Paulo, R\$ 290 milhões foram destinados para pagamento de bônus por mérito aos profissionais da educação, calculado a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (Idesp) no ano de 2017. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/educacao-pagara-r-290-mi-em-bonus-a-cerca-de-200-mil-professores-e-servidores/>>. Acesso em: 25 out. 2017.

<sup>61</sup> Para saber mais, ver Freitas (2012) e Robertson (2012b).

desempenho e o que passa a ser discutido é se a escola teve equidade ou não, se conseguiu ou não corrigir as *distorções* de origem, e esta discussão tira de foco a questão da própria desigualdade social, base da construção da desigualdade de resultados (FREITAS, 2012, p. 383).

Um mercado educacional de consultorias, de materiais didáticos, de formação, dentre outros, com o objetivo de melhorar o Ideb das escolas se expande. O estreitamento curricular, a ênfase no básico, também com a finalidade de melhorar os índices, promovem uma educação mínima, que retira do aluno o direito de ter acesso ao conhecimento amplo.

Responsabilização, meritocracia, premiações e sanções contribuem para a competitividade. Isso significa que não é a educação o que realmente importa, tampouco a aprendizagem dos alunos, as relações solidárias, mas sim o poder que a avaliação exerce controlando, premiando, punindo e estigmatizando os sujeitos. Mais que contribuir para a competitividade, a avaliação a promove entre redes, escolas e professores.

A competitividade, um valor de mercado, quando ocorre entre profissionais da educação e entre escolas “levará a diminuição da possibilidade de colaboração entre estes” (FREITAS, 2012, p. 390). Além da questão econômica, de garantir melhores salários e condições de sobrevivência, existe a subjetividade do profissional de ter que provar sua competência, que é capaz de ensinar. É a destruição de valores éticos como solidariedade, respeito à alteridade e independência intelectual.

A avaliação como instrumento do poder disciplinar é um mecanismo de punição. O aluno é punido quando lhe é negado o acesso a um conhecimento em detrimento de outro, tendo em vista a preparação para as provas externas; quando é excluído antes ou depois de um teste que seleciona e classifica. O professor também é punido quando seus alunos não apresentam os resultados esperados. A avaliação, nesse sentido, pune; porém mais que isso, ou por isso mesmo, pode modelar, fabricar o indivíduo.

Michel Foucault não caracteriza o poder pela sua função repressiva ou coercitiva (MACHADO, 2013), mas assevera que seu objetivo é

[...] ao mesmo tempo econômico e político: aumento do efeito do trabalho, isto é, tornar os homens força de trabalho dando-lhes uma utilidade

econômica máxima; diminuição de sua capacidade de revolta, de resistência, de luta, de insurreição contra as ordens do poder, neutralização dos efeitos de contrapoder, isto é, tornar os homens dóceis politicamente. Portanto, aumentar a utilidade econômica e diminuir os inconvenientes, os perigos políticos; aumentar a força econômica e diminuir a força política (MACHADO, 2013, p. 20).

É dessa maneira que entendemos a avaliação: como um instrumento de poder, “subordinado às exigências da performatividade” (BALL, 2002, p. 19), mais que punir, formata os sujeitos. Essa tecnologia política – performatividade – é uma forma de controle, e é

[...] uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas, comparações e exposições como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos (de sujeitos individuais ou de organizações) servem como medidas de produtividade e rendimento, ou mostras de *qualidade* ou ainda *momentos* de promoção ou inspeção. Significam, englobam e representam a validade, a qualidade ou valor de um indivíduo ou organização dentro de um determinado âmbito de julgamento/avaliação (BALL, 2002, p. 4, grifo do autor).

Ainda em consonância com o autor,

A performatividade é alcançada 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 (BALL, 2005, p. 544).

Ao pensarmos na educação, a performatividade representa o valor de indivíduos ou instituições que, no âmbito da avaliação com base objetivista, mede, compara, hierarquiza e divulga a performance, que é “a medida de produtividade e desempenho” (BALL, 2010, p. 37) dos atores educacionais e das escolas. A avaliação subordinada às exigências da performatividade aumenta a força econômica e diminui a força política.

A reforma, além das mudanças estruturais, muda atitudes e comportamentos, reforma professores e o que significa ser professor. A avaliação se torna um instrumento que faz isso a distância (BALL, 2002). Segundo o autor,

[...] nós nos tornamos mais capazes, mais eficientes, mais produtivos, mais relevantes; nós nos tornamos fáceis de usar; nós nos tornamos parte

da *economia do conhecimento*. Nós aprendemos que nós podemos ser mais do que já fomos. Existe algo muito sedutor em ser *adequadamente apaixonado* pela excelência, em conquistar o pico da performance (BALL, 2010, p. 45, grifo do autor).

Os mecanismos de medição, classificação e publicização utilizados na avaliação, ao colaborar para a comparação, competitividade, individualismo e meritocracia, podem possibilitar o aumento da força econômica, elevando a produtividade. Esses mesmos mecanismos, todavia, contribuem para diminuir a força política, reduzindo a participação, o diálogo, o debate e inibem a solidariedade, o respeito e o exercício do trabalho coletivo.

A avaliação baseada nos exames estandardizados, cujos resultados são divulgados, produz a performatividade nos professores. Quando os resultados são insatisfatórios, este muda/reduz o conteúdo, altera sua prática, com a finalidade de melhorar a performance dos estudantes. Afinal, o professor eficiente consegue ensinar o que é preciso para as avaliações (BALL, 2002). Além das mudanças concretas, de conteúdos e práticas,

As avaliações externas, portanto, têm consequências não controladas dentro das escolas e suas salas de aula e constituem parte de uma cadeia de ações que afeta a vida de professores, estudantes, diretores e pais de alunos. Neste processo rompem-se importantes pressupostos da relação e da confiança entre profissionais e entre estes e seus estudantes (FREITAS, 2014b, p. 1098).

E ainda,

Novos papéis e subjetividades são produzidos à medida que os professores são transformados em produtores/fornecedores, empresários da educação e administradores, e ficam sujeitos à avaliação e análise periódica e a comparação de desempenhos. Novas formas de disciplina são instituídas pela competição, eficiência e produtividade (BALL, 2005, p. 546-547).

Nesse cenário, o professor passa a ser “definido pela flexibilidade, transparência, falta de profundidade [...] é concebido como simplesmente aquele que responde aos requisitos externos e a objetivos específicos” (BALL, 2005, p. 558). O professor não pensa, não dialoga, não produz, mas reproduz as boas práticas a fim de atingir as metas estabelecidas, “o que conta como prática

profissional resume-se em satisfazer julgamentos fixos e impostos a partir de fora. Os critérios de qualidade ou de boa prática são fechados e completos” (BALL, 2005, p. 542).

Professores e alunos são inseridos na performatividade por intermédio da avaliação; toda instituição é incluída nessa cultura performativa. Assim, alteram-se o currículo, o cotidiano escolar, e tendo em vista o bom desempenho e a boa performance, as notas e os índices se tornam o objetivo de professores, alunos, pais e gestores. Ao versar sobre o exame das escolas primárias na Inglaterra, Ball (2010, p. 47, grifo do autor) indica que “alguns pais, [...], estão preparando seus filhos para os testes a fim de assegurar um bom desempenho, ou ficam chocados pela pobre performance de seus filhos *despreparados*”.

A partir do neoliberalismo e da globalização que reconfiguraram o papel do Estado, a avaliação, mais que se relacionar com as atividades de governança e servir aos diferentes agentes, se relaciona também com o que Ball (2001) chama de tecnologias políticas: gestão, mercado e performatividade, que garantem uma nova forma de regulação da educação. Nas palavras do autor,

Essas novas formas de regulação institucional e do sistema possuem tanto uma dimensão social quanto interpessoal. Elas se desdobram em complexas relações institucionais, de equipe, de grupo e comunitárias e penetram nas nossas relações rotineiras de forma tal que a interação de seus aspectos colegial e disciplinar tornam-se sem dúvida muito obscura [...]. Aí reside uma possibilidade concreta de que as relações sociais autênticas sejam substituídas por relações performativas, em que as pessoas são valorizadas com base exclusivamente na sua produtividade (BALL, 2005, p. 556).

Na performatividade, ao contribuir para aumentar a produtividade e, conseqüentemente, as forças econômicas, a avaliação possibilita também reduzir as forças políticas dos agentes envolvidos com a educação. “No âmbito de uma matriz de avaliações, comparações e incentivos relacionados com o desempenho, os indivíduos e as organizações farão o que for necessário para se distinguir ou sobreviver” (BALL, 2005, p. 549). Entra-se no jogo e esse modo de gerenciar por resultados, intermediado pela avaliação, envolve a responsabilização, a meritocracia, a privatização, a performatividade. É a meta-regulação pelo Estado, um hipergerencialismo.

As funções da regulação do Estado por intermédio de avaliações, assim como os danos colaterais, podem ser maiores e ocorrer tanto na educação básica como no ensino superior público, mesmo que este último tenha como característica a autonomia. A educação básica brasileira não possui a mesma autonomia das universidades; os salários dos profissionais desse nível de ensino geralmente são menores comparados com os da educação superior. Em grande medida, a formação dos profissionais é distinta nos diferentes níveis de ensino.

Ao pensarmos sobre a educação infantil e os efeitos desse modo de regular do Estado, que tem como um dos principais instrumentos a avaliação, uma política educacional consolidada, surge uma aflição. A educação infantil, primeira etapa da educação básica e a última a ser reconhecida legalmente, apresenta especificidades diversas das outras etapas; envolve profissionais que muitas vezes, devido à política e legislação, não possuem uma formação mínima apropriada. Há ainda as crianças, que chegam à instituição escolar com diferentes níveis de desenvolvimento e conhecimento, decorrentes de diversos fatores. Assim, diante do que discutimos e do que estabelece o PNE sobre a implementação da avaliação da educação infantil e da avaliação de modo geral, buscamos verificar se essa política está se concretizando na educação infantil.

### 3 A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

O PNE é a diretriz nacional dos projetos estaduais e municipais de educação e estabelece a implementação da avaliação da educação infantil. Ao considerarmos que as políticas educacionais convergem em benefício da acumulação e manutenção capitalista, pressupomos que, como os documentos oriundos das organizações multilaterais, as legislações nacionais também exprimem a AGEE. É preciso reconhecer, contudo, que uma lei também pode refletir as demandas da sociedade e dos movimentos sociais; por conseguinte, é resultado de embates.

Nesse pressuposto, uma Lei municipal, como o Plano Municipal de Educação (PME), segue uma diretriz federal, mas apresenta especificidades locais. Nesse sentido, objetivamos, nesta seção, verificar como a avaliação da educação infantil está se concretizando em um município brasileiro para compreender o propósito de uma política de avaliação dessa etapa.

A discussão sobre uma política de avaliação da educação infantil é recente, assim como a própria educação infantil como etapa educacional. Dessa forma, julgamos necessário mostrar o debate relativo a essa política com base nos trabalhos publicados sobre a temática e nas propostas apresentadas, uma vez que há muitas divergências. A avaliação como política de Estado se articula com outras políticas, e no caso da educação infantil parece não ser diferente.

A educação infantil apresenta particularidades que devem considerar o cuidar e o educar como processos indissociáveis. No entanto, tem um histórico vinculado à assistência social (creche), com ênfase no cuidar, e na preparação para o ensino fundamental (pré-escola), com foco na aprendizagem. Iniciamos esta seção apontando alguns avanços e retrocessos expressos nas legislações nacionais e em políticas que, direta ou indiretamente, trazem consequências para a educação infantil (EI)<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> A partir desse momento, reportamo-nos à educação infantil pela sigla EI quando referenciada pela autora.

### 3.1 EDUCAÇÃO INFANTIL: AVANÇOS E RETROCESSOS

A EI é citada pela primeira vez na Constituição Federal de 1988, que a reconhece como um direito da criança de zero a seis anos<sup>63</sup> a ser assegurado pelo Estado. De acordo com Macêdo e Dias (2012, p. 3), até aquele momento, a criança “nunca foi objeto de cuidado e educação por parte do Estado”, ressaltando que o atendimento não se configurava como direito, mas como amparo e assistência<sup>64</sup>.

A partir da CF, outras leis e documentos foram sancionados ou publicados com a finalidade de garantir esse direito constitucional com qualidade. Essa Lei contém elementos que, naquele momento, apontavam para um “futuro promissor no atendimento à criança pequena” (CORRÊA, B., 2007, p. 14), e para toda a educação.

Em 1990, foi sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Essa Lei reafirma o direito à educação, no qual deve ser assegurado, dentre outros:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – direito de ser respeitado por seus educadores;
- III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores (BRASIL, 1990, art. 53).

O ECA expressa que é dever do Estado assegurar o atendimento em creche e pré-escola (artigo 54) e determina que sejam garantidas as oportunidades e facilidades que possibilitem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social da criança e do adolescente, em condições de liberdade e dignidade (artigo 3º). Como é uma Lei que dispõe sobre a proteção integral da criança e do adolescente, é importante destacar o artigo 5º, considerando também o espaço escolar: “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, aos seus direitos fundamentais” (BRASIL, 1990).

---

<sup>63</sup> A redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006 estabeleceu que cabe ao Estado garantir a educação infantil para crianças até cinco anos de idade (BRASIL, 1988).

<sup>64</sup> A creche foi criada na França, em meados do século XVIII, com um caráter assistencial, “de política emergencial/pontual”, para atender as crianças pobres, filhos de mães operárias das indústrias ou órfãs (MACÊDO; DIAS, 2012, p. 2). No Brasil, a creche também teve sua origem marcada pelo assistencialismo. Para saber mais, ver Macêdo e Dias (2012); Corrêa (2007b); Kuhlmann Junior (1998).

Essas legislações exprimem conquistas de extrema relevância, mas é a Lei nº 9.394/1996, no artigo 29, que definiu a educação infantil como a primeira etapa da educação básica. Outro ponto importante desse artigo da LDB diz respeito ao objetivo da EI, o desenvolvimento integral da criança em seus “aspectos, físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996, p. 13). Tal definição revela que a EI não se limita apenas a uma fase preparatória para a etapa posterior. Como assevera Bianca Corrêa (2007), não substitui o papel da família e da comunidade.

Ao reconhecer a EI como parte da educação básica, a LDB dedica uma seção para essa etapa. Segundo a Lei, a educação infantil será oferecida em creches ou entidades equivalentes para crianças de até três anos de idade e em pré-escolas para as crianças de quatro a cinco anos de idade (artigo 30). O artigo 31, que versa sobre a organização da educação infantil, discorre sobre avaliação, carga horária, controle de frequência, dentre outros (BRASIL, 1996).

A LDB determina que o professor, para atuar nessa etapa, deve ser habilitado em nível médio ou superior (inciso I do artigo 61). Considerando a EI uma etapa da educação básica cuja finalidade é promover o desenvolvimento integral da criança, sujeito de direitos e especificidades, faz-se necessária uma formação que contemple as particularidades dessa etapa. Assinalamos que quando se trata da EI, não basta cuidar ou educar, essas ações devem ser indissociáveis e permear a relação entre professor e criança.

Em 1994, Maria Malta Campos apresentou uma discussão relativa ao perfil do profissional da EI considerando o cuidar e o educar. Naquele momento, para “cuidar”, os profissionais eram mulheres, de baixa instrução e baixo salário. Para “educar”, era necessário um professor com formação, geralmente, do magistério (CAMPOS, 1994). De acordo com a autora, “quanto menor a criança, menor o *status* de seu educador” (CAMPOS, 1994, p. 33, grifo do autor). Passados 20 anos, essa questão ainda é um problema<sup>65</sup>.

A discussão sobre o cuidado “como uma dimensão imprescindível do trabalho educativo com crianças pequenas surge relativamente há pouco tempo” (CORRÊA, 2003, p. 103). E mais:

---

<sup>65</sup> No município de Maringá-PR, foi criado, em 2015, pela Lei Complementar nº 1.042/2015, o cargo de cuidador infantil, assunto abordado mais adiante neste trabalho.

Apenas em fins da década de 70, no Brasil, como fruto de amplos movimentos sociais, ocorre uma expansão de creches e pré-escolas. Dada essa peculiaridade, no período, as creches, em especial, representam uma conquista, seja das crianças, seja das suas famílias. Esse contexto fortalece a possibilidade de se vislumbrar um outro modelo de atendimento e as creches, como também as pré-escolas e mesmo as escolas primárias passam a sofrer sérias críticas por prestarem serviços tidos como assistenciais (cuidados com a alimentação e saúde) em detrimento do educacional. Dessa crítica parece surgir uma espécie de consenso de que assistência é o oposto de educação, sem se ponderar sobre a possibilidade de que ambas pudessem se coadunar em benefício das crianças. [...]. Assim, é nesse quadro que começa a ganhar força a idéia de que se até então as creches, em especial, tinham sido equipamentos de mera assistência, era chegado o momento de fortalecer um modelo *educacional* (CORRÊA, 2003, p. 103-104, grifo do autor).

Enquanto na creche o trabalho ainda se caracteriza pelo cuidar, em que as necessidades de saúde, segurança e alimentação são atendidas, na pré-escola “todas as idéias ou atividades explicitamente voltadas ao cuidado ou à assistência passaram a ser vistas como irrelevantes ou, mais sério, como sinônimo de antiprofissionalismo” (CORRÊA, 2003, p. 105-106). Contudo, “mesmo sendo negada ou relegada a segundo plano, toda relação entre educadora e criança no âmbito pré-escolar é permeada por algum tipo de cuidado, seja ele explicitado e consciente ou não, seja ele mais ou menos adequado” (CORRÊA, 2003, p. 106).

Essas e outras questões contribuíram para uma visão negativa sobre tudo o que diz respeito ao cuidado, como se estivesse relacionado às práticas assistencialistas (CORRÊA, 2003). A questão social é outro exemplo, “[...] a criança pobre, mais provavelmente, freqüenta um serviço *assistencial*, e a criança de classe média um tipo *educacional*” (CAMPOS, 1994, p. 33, grifo do autor).

Uma concepção integrada entre cuidar e educar pode superar essa dicotomia (CAMPOS, 1994). A perspectiva mais abrangente deve “[...] incluir todas as atividades ligadas à proteção e apoio necessárias ao cotidiano de qualquer criança: alimentar, lavar, trocar, curar, proteger, consolar, enfim, *cuidar*, todas fazendo parte integrante do que chamamos de *educar*” (CAMPOS, 1994, p. 35, grifo do autor).

A legislação, ao definir a EI como um direito a ser assegurado pelo Estado, destacando a importância do desenvolvimento integral da criança nas instituições educativas e determinando a esfera federativa a garantir a oferta e manutenção dessa etapa da educação, apresenta, em termos legais, avanços significativos para

a EI. Pressupõe, a partir das leis, a implementação de políticas, programas e projetos que garantam a democratização ao acesso e a qualidade desse direito.

Conforme o documento *Censo escolar da educação básica 2016 – notas estatísticas* (2017), houve um aumento de 84,6% nas matrículas em creches nos últimos anos. Apesar da expansão das matrículas, depois de quase 30 anos da promulgação da Carta Magna o direito a uma educação infantil de qualidade ainda não se concretizou, basta conferir os dados (Tabela 2).

TABELA 2: Número de crianças e matrículas correspondentes à EI no Brasil

	<b>Número de crianças*</b>	<b>Número de matrículas**</b>
<b>0 a 3 anos – creche</b>	10.925.892	3.233.739
<b>4 a 5 anos – pré-escola</b>	5.802.254	5.034.353

Fonte: Elaborado pela autora com dados do IBGE (2012)\* e do INEP (2017)\*\*.

Das 3.233.739 matrículas em creches, 64,2% correspondem à rede municipal e 35,6% à rede privada. Na pré-escola, 74,6% das matrículas dizem respeito ao ensino público e 24,3% ao ensino privado (INEP, 2017). Os dados mostram que mesmo com a participação do setor privado na EI, essa etapa ainda não está universalizada. Nem todas as crianças têm garantido o acesso à educação infantil gratuita. Segundo a meta 1 do PNE, o objetivo é:

[...] universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final de vigência deste PNE (BRASIL, 2014, p. 4).

Além de garantir o acesso gratuito, este “deve ser entendido não só como a matrícula *potencial* – a vaga em *alguma* escola –, mas como a tradução do oferecimento das condições *plenas* que permitam a todos os alunos a sua frequência regular à escola” (ARELARO, 2005, p. 1040, grifo do autor). A boa educação tem um custo que não é baixo (CORRÊA, 2003). Para promover uma educação de qualidade, “[...] o Estado deve alocar em orçamento público, na forma

de investimento e custeio, o montante necessário com vistas a prover um direito inalienável e inegociável” (AZEVEDO, 2010, p. 188), algo que na educação infantil é bem recente.

Com a reforma educacional nos anos 1990, o foco das políticas educacionais e dos recursos financeiros foi o ensino fundamental, etapa da educação em que os conhecimentos básicos de leitura, escrita e cálculos são ensinados e aprendidos. É apenas com a implementação do Fundeb, em 2007, que a EI, incluindo a faixa etária não obrigatória de zero a três anos de idade, correspondente à creche, passou a receber recursos do Fundo. Essa conquista só foi efetivada após mobilização de movimentos em defesa da criança pequena. No entanto, tal avanço não significou ganhos significativos para a educação de modo geral, e a ampliação do destino dos recursos financeiros não foi acompanhada do seu respectivo aumento.

Antes da aprovação do Fundeb, a busca por recursos financeiros e a exclusividade dos recursos do Fundef para o ensino fundamental contribuíram para a redução da idade de matrícula nessa etapa para seis anos<sup>66</sup> e a ampliação do ensino fundamental para nove anos<sup>67</sup> (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011). Mesmo não focalizando diretamente a EI, essas mudanças acabaram por influenciar essa etapa da educação, pois “não podemos negar que esses períodos se relacionam e se influenciam, seja positiva seja negativamente” (CORREA, 2011, p. 117)<sup>68</sup>.

A Lei nº 12.796/2013, que ampliou a obrigatoriedade da educação básica dos quatro aos dezessete anos de idade, poderia ser um avanço significativo considerando que cabe ao Estado a expansão da oferta e a melhoria da qualidade não apenas da EI, mas de todo o nível educacional. Mas assim como a meta de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, essa Lei parece reforçar a escolarização em detrimento ao cuidado na EI.

Diante do teor dessa meta, foi instituído, por meio da Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, o *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa* (PNAIC), um

---

<sup>66</sup> Lei nº 11.114/2005.

<sup>67</sup> Lei nº 11.274/2006.

<sup>68</sup> Na pesquisa realizada pela autora em um município do estado de São Paulo, além de não contar com a participação dos profissionais do EF e nem da EI, no processo de implantação das leis, essas mudanças trazem reflexos negativos para a organização pedagógica, sob a justificativa de uma necessária preparação para o ensino fundamental (CORREA, 2011).

compromisso entre os governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal para alfabetizar todas as crianças na idade estabelecida e realizar avaliações anuais (BRASIL, 2012c). A avaliação, um dos eixos estruturantes do Pacto, reúne a Provinha Brasil, no início e no final do 2º ano, possibilita a gestores e docentes acompanhar o desenvolvimento da aprendizagem de cada aluno; e a avaliação ao final do 3º ano, a ANA. Porém essa política,

Ao estabelecer a alfabetização de todas as crianças como uma obrigação, reforça a democratização do processo de escolarização, entretanto, a meta mantém ativa a tensão inclusão/exclusão escolar quando demarca parâmetros uniformes de aprendizagem e desenvolvimento e determina um mesmo tempo para que todos cumpram o percurso definido como ideal (ESTEBAN, 2012, p. 581).

Essa política ainda contribui para a precocidade das avaliações externas envolvendo crianças, como a ANA e a Provinha Brasil. Segundo a autora,

[...] no atual modelo, a avaliação resume-se a exame, e alfabetização a aquisição de convenções do código escrito. Ambos os conceitos são esvaziados em consonância com as exigências, dos exames em larga escala, de produção e manipulação de dados mais precisos e simplificados. [...].

As provas standardizadas não realizam uma avaliação da aprendizagem, elas aferem o desempenho nas habilidades previamente selecionadas como fundamentais para a leitura e escrita, por meio de um teste objetivo. Os estreitos e rígidos limites do exame delimitam as habilidades que serão verificadas (ESTEBAN, 2012, p. 578).

A Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017, estabelece que “as ações do PNAIC terão como foco os estudantes da pré-escola e do ensino fundamental” (BRASIL, 2017d). A política de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade abarca também a EI. A Portaria ainda institui a avaliação externa universal ao final dos 5º e 9º anos do ensino fundamental e do nível de alfabetização, ambas aplicadas pelo INEP e avaliações periódicas e de aprendizagem aplicadas pelas próprias redes de ensino (BRASIL, 2017d). Freitas (2017c) alerta que a partir do PNAIC há um sistema de controle, por meio dos exames padronizados nas redes e nas próprias escolas, que pressionará para a escolarização da EI.

As legislações e avaliações contribuem para o aumento e intensificação de atividades específicas, voltadas para a alfabetização e para a não consolidação da

identidade da educação infantil. A esse respeito, Correa (2011, p. 112) manifesta que

[...] a pré-escola tem uma identidade pouco consolidada, o que se constata pela forma como o trabalho se desenvolve, uma vez que os professores desta etapa educacional parecem não compreender a importância do brincar, relegando essa atividade para segundo plano e insistindo em práticas que, mesmo no ensino fundamental, são consideradas equivocadas, tais como cópia mecânica de letras e números.

A transposição de atividades do ensino fundamental para a EI demonstra a fragilidade na formação dos profissionais dessa etapa, que se sentem obrigados a preparar os alunos para o ingresso no ensino fundamental (CORREA, 2011). Rosemberg (2013, p. 19) chama a atenção para a falta de “formação específica inicial ou continuada” dos profissionais envolvidos com a EI, não apenas professores, mas técnicos, administradores, sindicalistas, políticos e assessores.

O que justifica todas essas medidas que contribuem para uma acelerada necessidade de preparar a criança para o futuro, em detrimento de um desenvolvimento integral, que respeite suas especificidades e necessidades? Em uma sociedade que espera um trabalhador qualificado e competente, os pais veem a necessidade de cada vez mais cedo preparar as crianças para o futuro, principalmente em relação ao mercado de trabalho. Nesse âmbito, a EI, em especial, a pré-escola é vista apenas como uma fase preparatória para a etapa posterior, em que os alunos devem sair, no mínimo, reconhecendo o alfabeto e escrevendo.

Os profissionais da EI se sentem pressionados, pela secretaria de educação, por profissionais que atuam no ensino fundamental e por pais de alunos a garantir o ensino e a aprendizagem dos códigos linguísticos, que devem ser aferidos nas avaliações periódicas ou de aprendizagem. A pouca ou nenhuma formação específica, bem como a falta de espaço de discussões, contribuem para a ênfase nas atividades com foco principalmente na escrita em detrimento do brincar. Se em outras etapas o currículo é reduzido, na EI o tempo de brincar diminui ou quase não existe, como se a criança não aprendesse também pela brincadeira.

De acordo com o dicionário da língua portuguesa, aprender é tomar consciência de algo, tornar-se capaz de algo, tomar conhecimento de algo, reter

algo na memória, “graças ao estudo, a observação e experiência, etc.” (FERREIRA, 2000, p. 54). Por outro lado, treinar diz respeito a tornar apto, adestrar, exercitar, praticar (FERREIRA, 2000). Tal definição nos leva a inferir que o treino, a prática é importante e contribui para consolidar a aprendizagem, por exemplo, a prática leva a consolidação da escrita. Atividades que envolvem o treino também podem ser realizadas como brincadeiras, por meio de jogos, como o de memória. No entanto, o treino não deve se sobrepor ao aprender.

Em 2016, foi sancionada a Lei nº 13.257/2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Essa Lei estabelece princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância (artigo 1º); que abrange os primeiros seis anos completos de vida da criança (artigo 2º); aponta como áreas prioritárias a saúde e a educação infantil, dentre outras. É preciso destacar que a legislação indica que a elaboração e execução de políticas públicas devem incluir a participação da criança, objetivando sua inclusão como cidadã (BRASIL, 2016b).

Em relação aos profissionais que atuam com a primeira infância, a Lei determina acesso prioritário à qualificação. Sobre a expansão do atendimento na educação infantil, a legislação alerta que esta deve ser feita de modo a assegurar a qualidade da oferta, obedecendo a padrões estabelecidos pelo MEC, com profissionais qualificados em conformidade com a LDB (BRASIL, 2016b). A Lei surge como uma esperança para o cuidado e a educação das crianças, uma vez que diz respeito à políticas públicas, envolvendo diversas áreas e reconhecendo-as como sujeito de direitos e cidadã.

Ainda em 2016, foi instituído o *Programa Criança Feliz*<sup>69</sup>, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, o programa pode ser executado por parcerias firmadas com entidades públicas ou privadas (BRASIL, 2016c), as PPP. Cossetin (2017) assinala que o programa é uma das ações que busca desestimular famílias a colocar os filhos nas creches. Concordamos com a pesquisadora que não defendemos a obrigatoriedade de frequência para todas as crianças, mas que “esse atendimento educacional seja garantido, isto é, acesso

---

<sup>69</sup> Decreto nº 8.869/2016.

(vagas), permanência e gratuidade, em creches para aqueles que precisam, com trabalho efetivamente educativo” (COSSETIN, 2017, p. 276).

A justificativa da proposição das PPP em relação à oferta é a crise do Estado, pois “a política de privatização das parcerias anda de mãos dadas com os anúncios de ajuste fiscal, de redução de gastos do Estado” (COSSETIN, 2017, p. 276-277), disseminando arranjos que não são ligados à educação formal. As ações envolvendo a creche referem-se também à “focalização nos mais pobres para destinação de recursos do Estado” (COSSETIN, 2017, p. 276).

A versão da BNCC aprovada pelo CNE está estruturada com elementos para as etapas da educação infantil e do ensino fundamental, em que “nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização” (BRASIL, 2017c). Se, assim como todo objetivo de aprendizagem pode ser avaliado e rastreado, como pondera Freitas (2017a), uma avaliação da EI também poderia seguir tal diretriz, a principal consequência seria a intensa preparação para o ensino fundamental.

Em moção de repúdio sobre o texto da EI na BNCC, a ANPEd<sup>70</sup> concorda que o documento abre a possibilidade da avaliação das crianças como condição para o acesso ao ensino fundamental. O Projeto *Leitura e Escrita na Educação Infantil* também apresenta críticas na versão da BNCC encaminhadas ao CNE, comparando-a com a versão anterior, destacando reduções e mudanças conceituais relativas a fatores importantes como desenvolvimento, aprendizagem, linguagem, oralidade, dentre outros<sup>71</sup>.

Com a divulgação dos resultados da ANA de 2016, o MEC lançou, no dia 25 de outubro de 2017, a *Política Nacional de Alfabetização*, um conjunto de iniciativas envolvendo a BNCC, a formação de professores, as redes e o *Programa Nacional do Livro Didático* (PNLD). Anunciou ainda a criação do *Programa Mais Alfabetização*, que se reporta à presença de professores assistentes em salas de alfabetização, trabalhando junto aos professores em sala de aula. Essas medidas

---

<sup>70</sup> Ver em: <[http://www.anped.org.br/sites/default/files/38arn\\_mocao30\\_repudio\\_bnccei\\_0.pdf](http://www.anped.org.br/sites/default/files/38arn_mocao30_repudio_bnccei_0.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

<sup>71</sup> Ver em: <<https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2017/04/vf-posicao-do-projetoleitura-e-escrita-na-ei-sobre-bncc-vf.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

anunciadas pela ministra da educação substituta à época, Maria Helena Guimarães, tem como finalidade combater os índices estagnados<sup>72</sup>.

É importante ressaltar que a iniciativa dessa *Política Nacional de Alfabetização* tem como foco os primeiros e segundos anos do ensino fundamental, contribuindo para a antecipação da alfabetização. De acordo com a ministra em exercício, o *Programa Mais Alfabetização* pretende dialogar, além da BNCC, com a *Política Nacional de Professores*, anunciada recentemente<sup>73</sup>.

Foi publicado também o edital 01/2017 de convocação para o processo de inscrição e avaliação do *Programa Nacional do Livro e Material Didático* para a EI e os anos iniciais do ensino fundamental. A BNCC deve ser o parâmetro para a elaboração dos materiais. No ensino fundamental, o material é direcionado para professores e alunos e o edital estabelece que as editoras, cujos materiais de língua portuguesa e matemática aprovados deverão entregar um conjunto de itens calibrados para constituição de um banco de itens do MEC para a matriz de referência do Saeb. Dentre as orientações para a elaboração do manual do professor, o material deve fornecer instrumentos para verificar se houve domínio das habilidades previstas (BRASIL, 2017e).

No tocante ao material para a EI, este é voltado para professores. As obras devem “contribuir significativamente para que, ao final desta etapa, as crianças tenham alcançado as *aprendizagens esperadas* em cada campo de experiência” (BRASIL, 2017e, p. 25, grifo do autor). O material digital deverá apresentar ainda materiais de avaliação com base nos objetivos de aprendizagem, de desenvolvimento e nas sínteses de aprendizagens esperadas (BRASIL, 2017e), isto é, em consonância com a BNCC. Isso significa que deverá apresentar um instrumento de avaliação das crianças tendo como parâmetro os objetivos propostos na BNCC. Isso é o que Freitas (2012, p. 392) denomina estreitamento curricular, produzido pelo “alinhamento entre o ensinado e o avaliado”.

Além de não contar com recursos suficientes que garantam uma EI de qualidade para todas as crianças, as políticas voltadas para outras etapas acabam influenciando diretamente a educação infantil. Em especial no ano de 2017, as

---

<sup>72</sup> Ver em: <[http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/1336418](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/1336418)>. Acesso em: 26 out. 2017.

<sup>73</sup> Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=56321>>. Acesso em: 26 out. 2017.

políticas educacionais têm envolvido diretamente a EI. Mais do que isso, reforçam a alfabetização e dão condições para a implementação e a prática da avaliação estandardizada das crianças dessa etapa.

Ante a importância de uma avaliação da educação com caráter formativo, como um exercício político de diagnóstico e ação, esse processo pode contribuir para capacitar os agentes educacionais e melhorar a EI, mediante a participação na discussão de políticas públicas e na própria identidade da EI, pois todos os avanços nessa etapa decorrem de luta social. É nesse sentido, como espaço de luta, que a formação e o papel do professor e da equipe de profissionais que atuam na EI se faz necessária, não podendo se limitar a prática pedagógica.

Frente a essas políticas, aos avanços e retrocessos que não possibilitaram a consolidação dessa etapa, a discussão referente à avaliação da educação infantil emerge e se intensifica. Com base nos trabalhos publicados e nas propostas de avaliação da primeira etapa da educação básica, apresentamos o debate sobre essa política no pressuposto que a avaliação é um objeto em disputa no campo educacional.

### 3.2 AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: UM SUBCAMPO EM DISPUTA

Catani (2008, p. 241, grifo do autor) afirma que “Bourdieu substitui a noção de sociedade pela de *campo*”. Desse modo, a sociedade é formada por diversos campos regulados pelo Estado, o metacampo ou campo de poder que abarca os diferentes campos sociais e é espaço de lutas e de conversão de capitais (BOURDIEU, 2011).

Bourdieu (1983, p. 155) define como campo “um espaço de jogo, um campo de relações objetivas entre indivíduos ou instituições que competem por um mesmo objeto”. Cada campo tem suas propriedades específicas e regras invariáveis, isto é, leis gerais. Podemos sublinhar que uma dessas leis é a luta entre os detentores e os pretendentes que disputam um objeto, pois “a luta permanente no interior do campo é o motor do campo” (BOURDIEU, 1983, p. 157). Ainda em consonância com o autor,

Para que um campo funcione, é preciso que haja objetos em disputa e pessoas prontas para disputar o jogo, dotadas de *habitus* que impliquem no conhecimento e no reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos em disputas, etc. (BOURDIEU, 1983, p. 89, grifo do autor).

No contexto pós-reformas, percebemos que os agentes sociais do campo econômico usam seu prestígio do campo de origem para converter seu capital econômico em capital político e, assim, definir a pauta do campo educacional. Exemplificamos com o uso do PNE, que pode ser considerado o projeto nacional de educação. Como um campo social, a educação é disputada. À luz dessas ponderações, buscamos mostrar o debate que vem ocorrendo sobre a avaliação da educação infantil, considerando-a como um objeto em disputa.

Discorrer sobre a avaliação na educação infantil não é um assunto simples. Como assinalamos, o termo avaliar pode ter muitos sinônimos, propósitos e objetivos. Pode abarcar a avaliação na/da EI, avaliação da política de EI e a política de avaliação da EI, categorias que podem se relacionar ou se subdividir. No documento publicado pelo MEC consta que

A avaliação *na* educação infantil se refere àquela feita internamente no processo educativo, focada nas crianças enquanto sujeitos e coautoras de seu desenvolvimento. [...]. A avaliação *da* educação infantil toma esse fenômeno sociocultural [...], visando a responder se e quanto ele atende à sua finalidade, a seus objetivos e às diretrizes que definem sua identidade. Enquanto a primeira avaliação aceita uma dada educação e procura saber seus efeitos sobre as crianças, a segunda interroga a oferta que é feita às crianças, confrontando-as com parâmetros e indicadores de qualidade. Essa é feita por um conjunto de profissionais do sistema de ensino (gestores, diretores, orientadores pedagógicos, diretores e outros especialistas, professores), pelos pais, dirigentes de organizações da comunidade etc. (BRASIL, 2012d, p. 13-14, grifo do autor).

A LDB, ao tratar da organização da educação infantil, determina como regra a avaliação e o registro do desenvolvimento das crianças (BRASIL, 1996). Salientamos que a avaliação das crianças não objetiva promovê-las ao ensino fundamental, mas acompanhar seu desenvolvimento e reconhecer suas especificidades. Essa avaliação tem um caráter qualitativo (CORRÊA, 2003) e pode ser processo formativo. As *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (DCNEI) estabelecem a avaliação do desenvolvimento das crianças de forma a não objetivar a seleção, a promoção ou a classificação, permitindo que a

família conheça o trabalho realizado junto à criança e os processos de desenvolvimento e aprendizagem (BRASIL, 2009b).

A avaliação da educação infantil é uma prática consolidada em alguns países. Na Austrália, existe um sistema de avaliação para credenciamento das instituições infantis apoiado pelo governo (SOUZA; CAMPOS-DE-CARVALHO, 2004). Em Portugal, mesmo não explicitando, Dal Coletto (2014, p. 108), afirma que “as escolas são obrigadas por lei a realizar autoavaliações”.

No contexto de reestruturação do Estado e reforma educacional, Campos (2013, p. 26) argumenta que “o descompasso entre as metas das reformas e a disponibilidade de recursos públicos fez com que o tema da qualidade ganhasse centralidade, em relação à ênfase anterior na ampliação das oportunidades educacionais”. Em um cenário em que a qualidade da educação passou a ser definida por indicadores, medida, quantificada e classificada, a EI “permaneceu fora dessa discussão e, de certa forma, percorreu um caminho divergente, buscando adotar procedimentos mais participativos, com maior ênfase na colaboração do que na competição” (CAMPOS, 2013, p. 35). No campo da educação, segundo a autora, a qualidade é um conceito em disputa.

Pode-se dizer que todos os estudos sobre o fenômeno educacional implícita ou explicitamente, parecem discutir, questionar e, no limite, apontar novos métodos, estratégias, meios etc. para uma melhoria da assim chamada qualidade da educação. O mesmo vale para as políticas educacionais, especialmente no que diz respeito às chamadas *reformas educacionais* que, ao menos no plano do discurso, justificam suas propostas e projetos com base na necessária busca da melhoria da qualidade da educação. O mesmo termo, contudo, pode assumir diferentes significados e posicionamentos, tanto ideológicos quanto práticos (CORRÊA, 2003, p. 86, grifo do autor).

Em 1994, a pesquisadora Fúlvia Rosemberg apontava a equidade como um eixo fundamental para se pensar a qualidade da educação infantil (CORRÊA, 2003). “Esse eixo – o da equidade – como fundamental para definir metas e critérios de qualidade, nos afasta dos modelos importados do mundo comercial, como afirmam Pfeffer e Coote (1991)” (ROSEMBERG, 1994, p. 155). Para esta autora,

A melhoria da qualidade na perspectiva da equidade deve enfrentar três questões fundamentais no Brasil: a formação e profissionalização de recursos humanos que trabalham em educação infantil que têm por função

educar e cuidar de crianças pequenas; eliminar (ou diminuir) trajetórias paralelas de educação infantil com níveis de qualidade diferenciados em função da diversidade do montante de verbas que lhes são destinados; discutir, com serenidade, as propostas de expansão da cobertura (ROSEMBERG, 1994, p. 155-156).

Em relação à qualidade, Corrêa (2003, p. 91) considera “uma forma interessante, para pensar a qualidade no atendimento à criança relaciona-se à idéia de garantia e efetivação de seus direitos, já consagrados universalmente e, do ponto de vista legal, bem definidos”. Isto é, a garantia de direitos como critério de qualidade. É nesse aspecto que a pesquisadora discute os aspectos referentes ao atendimento: relação oferta e procura<sup>74</sup>; razão adulto/criança<sup>75</sup> e a dimensão do cuidado no trabalho realizado<sup>76</sup> (CORRÊA, 2003).

Corrêa (2003) cita a Declaração Universal dos Direitos da Criança, a CF, o ECA, a LDB, o *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* (RCNEI), publicado em 1998 e o documento *Crítérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*, de 1997, como documentos que expressam esses direitos. Frisa, contudo, que os documentos não especificam o que seria a qualidade, como se expressaria, que critérios para se pautar e quais as ações concretas para viabilizá-la (CORRÊA, 2003).

A expansão do atendimento, a demanda por vagas, que ganhou visibilidade pública e política, o aumento da pressão sobre os municípios são iniciativas que pressionam por avaliação sobre a qualidade da educação infantil (CAMPOS, 2013). A autora justifica sua preocupação enunciando que “a crescente demanda por acesso pode levar ao atendimento de crianças [...], sem a garantia de condições mínimas de qualidade, o que pode prejudicá-las em seu desenvolvimento e desrespeitá-la em seus direitos” (CAMPOS, 2013, p. 36).

A preocupação de Campos (2013) converge com os critérios de qualidade discutidos por Corrêa (2003). Souza (2014) concorda que a ampliação do acesso configura o debate em torno de uma avaliação da educação infantil, pois

---

<sup>74</sup> Conforme a autora, a relação oferta e procura “numa perspectiva democrática é atendimento para todos” (CORRÊA, 2003, p. 93).

<sup>75</sup> Relacionado com o aspecto relação oferta e procura, a razão adulto/criança diz respeito ao atendimento para todos, “mas em condições dignas, e não simplesmente colocando um sem-número de crianças em classes já existentes” (CORRÊA, 2003, p. 93).

<sup>76</sup> O cuidado, “necessariamente, deve estar presente nas práticas educativas com crianças pequenas” (CORRÊA, 2003, p. 93). A autora enfatiza a pré-escola.

As proposições em discussão remetem, em última instância, a concepções sobre o papel do Estado em relação à garantia do direito das crianças a uma educação de qualidade, que se concretiza, entre outras iniciativas, por meio do estabelecimento de padrões de referência para avaliação da educação infantil, incluindo condições de acesso e de oferta, ou seja, expansão quantitativa qualificada (SOUZA, 2014, p. 69).

Uma avaliação em que o critério de qualidade se refere a um direito fundamental, isto é, verificar se o direito ao acesso à EI está sendo efetivado é uma avaliação da educação infantil, mas também pode ser uma avaliação da política de educação infantil, e pode dar subsídios para novas políticas e ações e contribuir para garantia desse direito. De acordo com Rosemberg (2013, p. 48, grifo nosso),

Parece possível afirmar que, desde as primeiras manifestações públicas contemporâneas em prol das creches – militantes e acadêmicos a partir dos anos 1970, governamentais algum tempo depois –, vêm ocorrendo, em determinados setores do país, uma intensa mobilização pela expansão da oferta e melhoria de sua qualidade com base em *avaliações* que nem sempre receberam essa denominação.

Em 2005, foi publicado o documento *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação*. Esse documento indica como diretriz a avaliação como integrante do trabalho pedagógico; estabelece como objetivo a avaliação das propostas pedagógicas; como meta a divulgação de parâmetros de qualidade e a avaliação como instrumento para adotar medidas de melhoria da qualidade; como estratégia o acompanhamento e avaliação da Política Nacional de Educação Infantil, criando mecanismos para tal; e recomenda a participação de profissionais, famílias, comunidades e crianças na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas (BRASIL, 2005). Ao indicar a avaliação da política de EI com a participação de profissionais, pais, comunidades e crianças, esse documento aponta para um avanço no tocante à avaliação das outras etapas da educação brasileira.

A avaliação de políticas, programas e projetos em EI deve levar em “consideração os três participantes (pais/mães, profissionais e crianças) e as três

categorias (necessidade, demanda e provimento)”<sup>77</sup> (ROSEMBERG, 2001, p. 25).

#### A avaliação da política

[...] constitui uma forma particular de pesquisa social que tem por finalidade determinar não apenas se os objetivos propostos foram atingidos (conceituação tradicional), mas também se os objetivos propostos respondem às *necessidades* dos participantes diretamente concernidos pela educação infantil: pais (especialmente as mães), profissionais e crianças (ROSEMBERG, 2001, p. 23, grifo do autor).

Rosemberg (2001, p. 25) assinala que uma das questões a serem respondidas e que sintetiza sua concepção de avaliação da política de EI é: “o provimento responde a que tipo de necessidade e de demanda e de quem”. Essa pergunta-chave é importante, uma vez que as categorias não são, necessariamente, as mesmas para os participantes. De acordo com a autora, as necessidades e as demandas, bem como os provimentos para pais, crianças e profissionais são diferentes.

A partir desse conceito de avaliação, a autora sugere questionar os objetivos orientadores dos projetos e programas de EI. Após uma análise da literatura internacional, Rosemberg (2001, p. 24) indica duas tendências de objetivos da educação infantil, uma para os países desenvolvidos, que “referem-se a políticas para infância e a políticas para igualdade de oportunidades entre homens e mulheres” e outra tendência para países em desenvolvimento, em que

O principal objetivo que vem sendo proposto à educação infantil é o da prevenção do impacto da desigualdade econômica (mortalidade, desnutrição infantil), especialmente prevenção do fracasso escolar no ensino fundamental, uma estratégia para o aumento de sua eficiência. [...] atualmente, a avaliação de impacto tem sido usada para delimitar objetivos e estratégias: melhorar os indicadores do ensino fundamental e reduzir ao mínimo os custos de programas e projetos (ROSEMBERG, 2001, p. 23).

O Banco Mundial tem se destacado no desenvolvimento de pesquisas, relatórios e avaliações em políticas educacionais, em que o custo-benefício é o indicador chave (ROSEMBERG, 2001). Isso significa que o critério de qualidade

---

<sup>77</sup> Para saber mais sobre cada categoria, ver Rosemberg (2001).

dessa agência multilateral é baseado em uma concepção economicista, na relação entre o quanto se investe e o quanto se recebe em troca, no lucro.

Ao reconhecer que uma política pública é resultado de confrontos, pressões, coalizões, Rosemberg (2001) considera o conhecimento científico<sup>78</sup> um dos fundamentos da EI, um instrumento que pode contribuir na formulação e avaliação de políticas públicas. Conforme a pesquisadora, os cientistas também são atores sociais que participam dos confrontos, pressões e negociações políticas. O produto do trabalho de cientistas, em sua visão, pode “informar, então, os demais atores sociais (inclusive crianças, pais/mães e profissionais de educação infantil) que participam destas negociações” (ROSEMBERG, 2001, p. 21). Entretanto, afirma que

[...] quando defendo que o conhecimento científico deve constituir um dos fundamentos das negociações em políticas sociais, não estou assumindo que é o conhecimento que deva determinar, diretamente, as prioridades em políticas públicas. Nesta determinação, o conhecimento deve instrumentar atores, pois estas opções são políticas, resultantes do jogo de interesses e pressões. Esta ressalva me parece importante, pois observou-se e observa-se a onipotência e manipulação científicista, pretendendo-se que o conhecimento acadêmico, em si, carregado da aura de neutralidade científica, seja inquestionável e possa orientar opções corretas, absolutas e universais de prioridades e estratégias públicas (ROSEMBERG, 2001, p. 21).

Ao considerarem o conhecimento científico um instrumento para avaliar a educação infantil, muitas pesquisas analisam o financiamento, os programas e as práticas realizadas nas instituições de EI. Rosemberg (2001) sublinha que nenhum conhecimento é neutro ou apolítico. Campos (2013) cita o documento *Starting strong II*, da OCDE, que discursa em favor da aprendizagem precoce e também menciona os economistas que “baseiam-se em análises de custo e benefício e em descobertas da neurociência que apontariam para a necessidade de intervenções precoces junto às crianças” (CAMPOS, 2013, p. 35). A avaliação, a qualidade e o conhecimento científico se baseiam em concepções ideológicas; assim, a intervenção e a forma como se avalia referem-se a essas concepções.

---

<sup>78</sup> Conforme a autora, o conhecimento científico “além de ultrapassar o aqui e agora do contexto de sua produção (mesmo guardando os atributos de ser sempre histórico), ele oferece uma interpretação da realidade que não é imposta mas que pode ser provada” (ROSEMBERG, 2001, 20).

Diante de outros termos e denominações, o tema avaliação não é recente quando se trata da EI. Contudo, “nos últimos anos, nos âmbitos do governo, da academia e dos movimentos sociais, temos presenciado um burburinho na educação infantil em torno do tema/termo avaliação” (ROSEMBERG, 2013, p. 46). Segundo a autora,

[...] no momento atual, quando a área começa a propor uma política de avaliação na/da educação infantil, vem ocorrendo o confronto de enquadramentos mais delimitados e disputados pelos atores sociais em ação, isto é, pelas diversas instâncias do Estado, de setores da educação, da academia, dos movimentos sociais, de trabalhadores e usuários (poucas vezes) de creches e pré-escolas. Ao se debater se seria pertinente uma política de avaliação na/da educação afluam, então, modelos e concepções diversas ou divergentes, que tendem a provocar o burburinho mencionado (ROSEMBERG, 2013, p. 49-50).

O debate sobre a política de avaliação da educação infantil entre defensores e detratores direciona-se ao binarismo que marca a avaliação, por exemplo: produto *versus* processo; quantidade *versus* qualidade; procedimentos *versus* teoria; neutralidade *versus* política; objetividade *versus* valores (ética); aprendizagens cognitivas *versus* desenvolvimento integral (ROSEMBERG, 2013). Há uma preocupação com a transposição do modelo de avaliação realizado em outras etapas do ensino para a EI.

O PNE (2001-2011) apontava para ações envolvendo a avaliação da educação infantil (SOUZA, 2014). As propostas de avaliação dessa etapa são variadas; algumas não tratam especificamente da EI, mas podem abarcá-la; são oriundas de diversas instâncias, o que indica a avaliação como objeto de debate e de disputa, com concepções e objetivos distintos.

Além dos instrumentos propostos e analisados nas pesquisas acadêmicas, o MEC também publicou uma ferramenta para avaliar essa etapa. O documento *Indicadores da qualidade na educação infantil* foi uma elaboração conjunta entre a Secretaria da Educação Básica (SEB), a Ação Educativa<sup>79</sup>, a Fundação Orsa<sup>80</sup>, a União dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime) e o Unicef. A proposta do

---

<sup>79</sup> Associação civil sem fins lucrativos que atua na educação, cultura e juventude, fundada em 1994. Disponível em: <<http://acaoeducativa.org.br/>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

<sup>80</sup> É uma instituição sem fins lucrativos que atua nas áreas de educação, saúde, direitos humanos, meio ambiente, dentre outros. Disponível em: <<http://www.fundacaojari.org.br/en/apresentacao.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

IQEI é de uma autoavaliação institucional com a junção de vários atores: a equipe escolar, pais, comunidade externa, conselhos, dentre outros, com sete dimensões a serem avaliadas<sup>81</sup> (BRASIL, 2009a).

Em 2011, o MEC publicou o relatório *Monitoramento do Uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil* que veicula o resultado do acompanhamento da disseminação e do uso do IQEI. A participação foi um dos eixos norteadores do estudo, e o objetivo foi subsidiar o processo de avaliação do funcionamento das instituições e da execução das propostas pedagógicas, contribuir com as Secretarias de Educação, “podendo vir a se constituir em um passo inicial para a definição de uma sistemática municipal de avaliação da Educação Infantil” (BRASIL, 2011a).

A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), vinculada à Presidência da República, propôs a utilização do instrumento norte-americano ASQ-3 (BRASIL, 2012d; 2015). Este é uma avaliação em larga escala (BRASIL, 2015) do desempenho das crianças (BRASIL, 2012d; 2015), resultando em sua classificação (BRASIL, 2012d).

O ASQ-3 foi aplicado em creches e pré-escolas públicas e conveniadas no município do Rio de Janeiro em 2010. A opção pelo instrumento deve-se à abrangência, pois cobre cinco domínios do desenvolvimento infantil<sup>82</sup>; pode ser aplicado em crianças de um mês de vida até os cinco anos de idade, isto é, a toda a educação infantil, e pela facilidade da aplicação, “exigindo apenas que o informante conheça muito bem a criança avaliada” (RIO DE JANEIRO, 2010, p. 6, grifo nosso).

De acordo com Filgueiras (2011, p. 13, grifo nosso),

A importância da utilização de instrumentos capazes de medir o desenvolvimento psicológico de crianças reside na possibilidade do uso uniforme de uma medida. Isso significa que, uma vez que o instrumento seja o mesmo para mensurar determinado construto, seu valor passa a

---

<sup>81</sup> O documento apresenta uma sugestão para utilização dos IQEI e como conduzir a avaliação, no qual o primeiro passo é mobilizar a comunidade para participar do processo. As sete dimensões a serem avaliadas são: 1 – planejamento institucional; 2 – multiplicidade de experiências e linguagens; 3 – interações; 4 – promoção da saúde; 5 – espaços, materiais e mobiliários; 6 – formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; 7 – cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social (BRASIL, 2009a).

<sup>82</sup> A saber: 1) comunicação; 2) coordenação motora ampla; 3) coordenação motora fina; 4) resolução de problemas; e 5) pessoal/social (RIO DE JANEIRO, 2010).

*permitir a comparação entre os indivíduos e prognosticar possíveis resultados diante de valências do desenvolvimento.*

Tal proposição tem em vista uma avaliação comparativa das crianças que frequentam a educação infantil. Oliveira e Guimarães (2013, p. 24633) sustentam que “a referida avaliação de larga escala busca estabelecer padrões, medidas, classificar. Estipula-se um padrão de criança e infância, de modos de sentir e agir, incoerentes com um entendimento de mundo de que cada pessoa é singular”.

Com uma visão fragmentada do desenvolvimento infantil, o foco do ASQ-3 é a criança e não a educação (CORREA; ANDRADE, 2011). As autoras, respaldadas na legislação, mostram como o instrumento não respeita a criança e apontam para a negligência, a opressão e a violência pelo alto grau de constrangimento em que a criança é exposta. Tomando por referência uma das justificativas pelo uso do ASQ-3, Correa e Andrade (2011, p. 277) ponderam que

[...] a aplicação do questionário pode ser feita por qualquer pessoa, bastando que ela conheça bem a criança. Isso significa, conforme entendemos, que, para as crianças pequenas, não seria necessária a existência de uma escola de educação infantil, nem de profissionais formados para o magistério. Insistimos, portanto, tratar-se de uma defesa do atendimento pobre para pobres também quando se propõe determinado tipo de instrumento de avaliação<sup>83</sup>.

No debate sobre a avaliação da educação infantil, Souza (2014) elenca duas perspectivas: uma com ênfase no desempenho dos alunos e outra com destaque para as condições de oferta. Como exemplos da primeira proposta, a autora indica, além do ASQ-3, a ANA e o PNAIC, que mesmo não diretamente relacionados com a EI, podem alterar a dinâmica, “condicionando os processos de letramento e alfabetização, introduzindo desde esta etapa da escolarização a preocupação em preparar os alunos para os testes, corroborando a noção de medida como sinônimo de avaliação” (SOUZA, 2014, p. 83).

O PNAIC, a partir da Portaria nº 826/2017, envolve a EI. Conforme o documento, as ações desenvolvidas devem garantir “os direitos de aprendizagem e desenvolvimento a serem aferidos por meio de avaliações externas” (BRASIL,

---

<sup>83</sup> Além dos artigos de Correa e Andrade (2011) e Oliveira e Guimarães (2013), Souza (2014) também aborda a proposta do ASQ-3, apresentando, inclusive, excertos de argumentos contrários a essa proposta de diversas entidades.

2017d). Pressupõe-se a intensificação da alfabetização nessa etapa e a consequente avaliação das crianças para monitorar as ações do programa, dos participantes, isto é, coordenadores e professores e aferir o nível de alfabetização.

A avaliação socioemocional também é apresentada pela pesquisadora nessa perspectiva. Promovida pelo Instituto Ayrton Senna, essa iniciativa tem apoio de instâncias do governo e da OCDE (SOUZA, 2014). Embora não se refira à educação infantil, é possível abrangê-la, reforçando a seleção e a exclusão no âmbito escolar e social, tendo como referência não as habilidades cognitivas, mas as socioemocionais (SOUZA, 2014).

Ainda em 2011, foi instituído o grupo de trabalho (GT) de avaliação da educação infantil, pela Portaria nº 1.747/2011<sup>84</sup>, com a finalidade de propor a política de avaliação dessa etapa de ensino bem como diretrizes, metodologias, dentre outras (BRASIL, 2011b). A síntese do trabalho consta no documento *Educação Infantil: Subsídios para construção de uma sistemática de avaliação*, publicado em 2012, apontado por Souza (2014) como referência para as condições de oferta. No documento,

Propõe-se como perspectiva a construção *sistemática* de avaliação da educação infantil, o que supõe assumir a avaliação não como atividade pontual, mas sim como processo. Como tal, requer o delineamento de atividades inter-relacionadas que garantam um fluxo de produção de informações, análise, julgamento e decisões que apoiem continuamente a execução das políticas e programas (BRASIL, 2012d, p. 11, grifo do autor).

A Portaria do INEP nº 505/2013 constituiu a Comissão de Especialistas da Avaliação da Educação Infantil<sup>85</sup> para desenvolver estudos e formular uma proposta para avaliação da educação infantil (BRASIL, 2015). Em 2015, foi aprovada uma minuta propondo a Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei),

---

<sup>84</sup> GT a ser constituído por representantes do INEP; Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd); Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e Rede Nacional Primeira infância (RNPI) (BRASIL, 2011b). A Portaria nº 379/2012 nomeia os integrantes do GT.

<sup>85</sup> Ana Maria Orlandina Tancredi Carvalho (UFPA); Ângela Maria Rabelo Ferreira Barreto (IPEA); Catarina de Souza Moro (UFPR); Fúlvia Rosemberg (FCC); Gisele de Souza (UFPR); Fátima Cristina Mendonça Alves (ABAVE); Jorge Abrahão de Castro (MPOG); Livia Maria Fraga Vieira (UFMG); Sandra Maria Zakia Lian Souza (USP).

com foco no monitoramento da oferta dessa etapa da educação. Em entrevista à ANPEd<sup>86</sup>, Gizele Souza, uma das participantes do GT instituído pela Portaria, afirma que a proposta da Anei é um avanço, porque adota uma perspectiva de diagnóstico e monitoramento da oferta.

Essa política de avaliação da educação infantil no Brasil, que teve início na esfera legal em 2011, culmina com a aprovação do PNE, em 2014. A legislação formaliza a implementação dessa política ao defini-la como uma estratégia, com base em parâmetros nacionais de qualidade, “a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores” (BRASIL, 2014, p. 4).

Ainda para representar a discussão de uma política nacional de avaliação da educação infantil, em 2015 foi publicado o documento *Contribuições para a política nacional: a avaliação em educação infantil*. Esse documento expressa a contribuição do projeto *Formação da Rede em Educação Infantil: avaliação de contexto*, uma ação da Universidade Federal do Paraná juntamente a outras instituições brasileiras<sup>87</sup> e a *Università degli studi di Pavia*, da Itália, contando com parceria do MEC (BRASIL, 2015).

Dentre os objetivos do projeto, firmou-se o de formular e difundir proposições e indicadores de avaliação de contexto na Educação Infantil comprometidos com o debate acadêmico e a política nacional de Educação Infantil no Brasil. Tendo esta finalidade em perspectiva, o projeto se debruçou durante dois anos e meio, por meio da pesquisa, a refletir e formular posicionamentos e contribuições acerca da avaliação de contexto (BRASIL, 2015, p. 7).

A avaliação em contexto pressupõe basicamente a participação e caracteriza-se também pela reflexão, diálogo, negociação e processo democrático, com uma finalidade formativa (BRASIL, 2015). O documento apresenta dois instrumentos a serem utilizados na avaliação da educação infantil: o *Indicatori* e

---

<sup>86</sup> Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/anei-e-educacao-infantil-entrevista-com-gizele-de-souza-gt-07>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

<sup>87</sup> A saber: Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Universidade do Estado de Santa Catarina (BRASIL, 2015).

*Scala della Qualità Educativa del Nido* (ISQUEN)<sup>88</sup> e o *Autovalutazione della Scuola Dell'Infanzia* (AVSI)<sup>89</sup> (BRASIL, 2015).

Concordamos com Corrêa (2003, p. 110) que “diversas são as possibilidades para se discutir, avaliar ou propor padrões de qualidade na educação infantil”. O debate em torno da avaliação da EI não é exclusividade do Estado brasileiro e envolve diferentes campos e diversos agentes: das organizações internacionais às instituições de ensino superior; dos órgãos educacionais aos vinculados à Presidência da República; de economicistas à pesquisadores sobre a infância, dentre outros. No entanto, é pouca ou inexistente a participação dos agentes envolvidos diretamente com a EI, profissionais, pais/mães e crianças.

Na construção da agenda política, Rosemberg (2001) afirma que os atores sociais da educação infantil não possuem o mesmo poder de negociação. A autora aponta três fatores para essa questão: a EI atende as necessidades, principalmente de mulheres e crianças; as políticas, projetos e programas em países em desenvolvimento são voltados para a EI de populações pobres. Mulheres, crianças e populações pobres são os segmentos sociais que tendem a ocupar a posição mais próxima do polo da subordinação no eixo do acesso e distribuição do poder (ROSEMBERG, 2001). O terceiro fator refere-se à avaliação de políticas, programas e projetos desenvolvidos em uma conjuntura “em que os países do sul enfrentam os desafios das políticas de ajuste conseqüentes ao novo ordenamento econômico mundial” (ROSEMBERG, 2001, p. 23).

A inexpressiva atuação dos agentes sociais vinculados à EI na disputa pela avaliação também pode ser compreendida à luz dos conceitos de Pierre Bourdieu. Azevedo (2016, p. 1432, grifo do autor) explica que

A posição dos atores sociais nos campos é determinada pela posse de capital específico que cada qual possui, regendo por consequência, suas respectivas condutas, que são balizadas pelo *habitus*, em suas escalas de atuação, [...].

Dessa forma, as condutas dos atores sociais são determinadas pela posição na estrutura de disposições e de relações de poder, distribuído de acordo com a posse de capital específico (reconhecimento pelos pares) e capital político (poder institucionalizado ou temporal), no campo social de atuação.

---

<sup>88</sup> Em português: Indicadores e Escala da Qualidade Educativa da Creche (BRASIL, 2015).

<sup>89</sup> Em português: Autoavaliação da Pré-escola (BRASIL, 2015).

O *habitus*, de acordo com Catani (2008, p. 240, grifo do autor),

[...] resulta de um longo processo de aprendizado, sendo produto da relação dos agentes sociais com diversas modalidades de estruturas sociais. [...]. Nesse sentido, assim como as primeiras experiências dos atores sociais vividas no ambiente familiar (isto é, o *habitus* adquirido nas relações familiares), é condição primordial à estruturação das experiências escolares; o *habitus* transformado pela ação escolar constitui o princípio de estruturação de todas as experiências ulteriores, incluindo desde a recepção de mensagens produzidas pela indústria cultural até as experiências profissionais.

Ao refletirmos acerca da posição dos profissionais que atuam na EI, podemos assinalar que tanto o capital específico como o capital político desses agentes têm sido considerados irrelevantes para atuar na disputa do campo educacional. O principal fator deve-se à formação (ou falta) inicial e continuada que contribua para garantir sua atuação no campo, assim como sua (des)valorização. Ao se reconhecer que o capital cultural é gerado no campo educacional, a formação de qualidade se torna imprescindível, e “o processo de acumulação de cultura (capital cultural) gera disposições capazes de modificar a ação social e, ao mesmo tempo, diferenciar a ocupação dos espaços sociais, ou seja, o posicionamento do agente social no campo social de sua atuação” (AZEVEDO, 2008, p. 238).

Uma reflexão de Robertson (2012a, p. 299, grifo do autor) auxilia a compreender a educação como campo de disputa:

[...] a educação é política, porque se trata de chances e mudanças de vida. Ela é *mais do que* um direito humano, ou simplesmente um sistema pelo qual o conhecimento oficial é transmitido e adquirido. É também *mais do que* um bem público. É um espaço altamente disputado, de condição pública e potencialmente emancipatória, importante para o nosso futuro, mas cujo próprio poder de decisão acerca desses valores é questionado.

Se concordamos que a educação é um campo, a avaliação pode ser considerada um dos possíveis objetos em disputa, pois conforme Souza (2014), as perspectivas estão em disputa. Além de um objeto, a avaliação pode ser compreendida também como um subcampo de disputas em que instrumentos, metodologias, resultados, dentre outros, que reportam-se a interesses, valores, concepções e propósitos distintos são disputados. Os agentes sociais ou

instituições que vencerem essa luta ocuparão esse campo e definirão as regras do jogo.

Diante da premissa que a política de avaliação apresentada pelo GT que propôs a Anei tem como objeto a oferta da EI, é possível inferir que tal avaliação não visa focar o desempenho das crianças. Contudo, é preciso ressaltar que a partir dos resultados, ações, programas e projetos são elaborados e implementados e, assim como a avaliação, não são neutros.

Como previsto no PNE, foi instituído, no dia 5 de maio de 2016, via Portaria Ministerial, o Sinaeb pelo então ministro Aloizio Mercadante. O Sinaeb abarcaria as avaliações existentes: a Provinha Brasil, a ANA, a Aneb, a Prova Brasil, a Anei e produziria indicadores de rendimento escolar, da avaliação institucional e o Ideb agregaria o Índice de Diferença do Desempenho (IDD), que seria a expressão da diferença dos resultados das avaliações iniciais e finais dos estudantes em cada etapa da educação básica. Os indicadores de qualidade das condições de oferta seriam referência para definir o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno Qualidade (CAQ) (BRASIL, 2016a).

Apesar de a revogação do Sinaeb, não significa que a discussão sobre esse sistema esteja encerrada. Foi publicado pelo periódico *PNE em Movimento*, do INEP, uma proposta para a organização do Sinaeb visando propor um processo avaliativo mais amplo, participativo e diversificado (SANTOS; HORTA NETO; JUNQUEIRA, 2017). Além do desempenho dos estudantes nos testes padronizados em larga escala, a proposta abarca outros indicadores na avaliação da qualidade da educação que envolve a educação básica, isto é, a EI, o ensino fundamental, o ensino médio e as modalidades de ensino. Na proposta, “o termo *avaliação* transcende os testes cognitivos aplicados aos estudantes” (SANTOS; HORTA NETO; JUNQUEIRA, 2017, p. 20, grifo do autor).

Estes autores sublinham que a proposta é resultado de amplo debate entre especialistas e audiências públicas, desenvolvida em cinco diretrizes, a saber: universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do aprendizado; valorização dos profissionais da educação; gestão democrática e superação das desigualdades educacionais. Essas diretrizes, por seu turno, se subdividem em 17 dimensões, dentre as quais salientamos o acesso; trajetória escolar; infraestrutura; formação inicial e continuada; carreira e remuneração; satisfação profissional;

financiamento; participação; e, contexto socioeconômico e espacial (SANTOS; HORTA NETO; JUNQUEIRA, 2017).

Podemos pontuar que a principal contribuição da proposta diz respeito à incorporação de novas diretrizes e dimensões para compor o Sinaeb, assim como a autoavaliação. Entretanto, em consonância com o modo de fazer política do governo, sem diálogo, a exposição do documento foi barrada e suprimida no *site* do INEP<sup>90</sup>. A justificativa para a censura é que o artigo não cumpriu os critérios editoriais do órgão.

Mesmo considerando a educação um campo de disputas, após mudanças no governo federal decorrentes do processo de *impeachment*<sup>91</sup>, percebemos a ausência de diálogo e debate na elaboração e implementação das políticas educacionais; salientamos que a falta de discussão vem promovendo uma política centralizada e autoritária por parte do MEC. Isso significa que o Estado, meta-campo, está impedindo a atuação dos agentes sociais contrários às suas concepções na disputa pela educação.

No Seminário Internacional de Avaliação da Educação Básica<sup>92</sup>, a presidente do INEP, Maria Inês Fini, apresentou a perspectiva de um sistema de avaliação da educação básica incluindo a Anei<sup>93</sup>. Ao defender a BNCC, Maria Inês Fini indicou que as matrizes da avaliação processual formativa realizada durante todo o ano devem estar em conformidade com a Base e as matrizes de referência das avaliações nacionais. Segundo Freitas (2017d), isso se configura como uma preparação para as provas nacionais, em que as avaliações em sala de aula, que teriam um caráter formativo, passam a ser simulados, tendo em vista as avaliações externas. Nesse desenho, nem a educação infantil escapa desse sistema.

Ao abranger a avaliação de desempenho cognitivo e socioemocional no contexto internacional, a OCDE está desenvolvendo um novo exame a ser aplicado

---

<sup>90</sup> Notícia disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/11/1937171-gestao-temer-barra-artigo-cientifico-e-provoca-crise-com-pesquisadores.shtml>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

<sup>91</sup> No dia 31 de agosto de 2016, a então presidente da República Dilma Rousseff perdeu o cargo após processo de *impeachment*, assumindo a presidência o então vice-presidente Michel Temer.

<sup>92</sup> O Seminário ocorreu nos dias 10 e 11 de outubro de 2017, na cidade de Recife-Pe, promovido pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e apoio do Instituto Ayrton Senna, do Instituto Unibanco e da fundação Itaú Social. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

<sup>93</sup> Disponível em: <<http://www.consed.org.br/media/download/59de582b9c62a.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

a crianças de cinco anos de idade, apelidado de *Baby Pisa* (FREITAS, 2017e). O *International Early Learning and Child Well-Being Study* (IELS) seria o *benchmarking* para a EI, formatando políticas, disseminando boas práticas, aferindo performances (AZEVEDO, 2016) e ainda levaria ao “aumento da padronização, a responsabilização de alto impacto, resultados de aprendizado predeterminados, controle sobre os professores, modelos de gerenciamento baseados em negócios e privatização” (WASMUTH, 2017 apud FREITAS, 2017e).

No Brasil, as políticas anunciadas recentemente parecem contribuir para a instituição de uma avaliação da educação infantil com ênfase na criança. Considerando essas políticas, a proposta inicial da Anei, e a meta 1 do PNE, que estabelece a universalização e ampliação das vagas na EI, é pertinente discutir a política de avaliação da educação infantil para identificar se há convergência entre as políticas locais e a nacional/supranacional acerca da avaliação dessa etapa. Ademais, é preciso levar em consideração a finalidade de uma política que tende a avaliar o desempenho das crianças.

### 3.3 AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM MARINGÁ

Reiteramos que tratar da avaliação da educação é versar sobre avaliações. Na educação infantil não é diferente; na proposta de uma política de avaliação para essa etapa com a intenção de melhorar a qualidade, além das perspectivas apontadas, podemos considerar inúmeros fatores. O objetivo é verificar como essa política pode estar se materializando em um município analisando algumas metas do PME.

Fundada no dia 10 de maio de 1947 e elevada à categoria de município em 14 de novembro de 1951, Maringá é a terceira maior cidade do estado do Paraná, com uma população estimada de 406.693 habitantes. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)<sup>94</sup> é de 0,808 e o IDHM-educação é 0,768 (IPARDES,

---

<sup>94</sup> O IDHM é um índice que considera três dimensões: a educação; a longevidade e a renda. O IDHM varia entre 0 e 1, quanto mais próximo do número 1, melhor é o índice.

2017). Cidade sede de uma região metropolitana constituída por 26 municípios<sup>95</sup>, as principais atividades econômicas de Maringá são agricultura, indústria, e comércio varejista e atacadista<sup>96</sup>. O município também abriga a Universidade Estadual de Maringá (UEM), instituição pública em que esta pesquisa foi desenvolvida.

No dia 19 de junho de 2015, foi sancionada a Lei nº 10.024/2015, que aprova o PME de Maringá. O Plano tem vigência de 10 anos e segue as mesmas diretrizes do PNE, como erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade da educação, dentre outros. Pouco mais de dois anos após a aprovação do PME, foi apresentada pela Secretaria Municipal de Educação (Seduc) a Comissão Coordenadora do Plano Municipal de Educação<sup>97</sup>, que conforme o artigo 5º do Plano, deve monitorar e avaliar a execução e o cumprimento das metas estabelecidas (MARINGÁ, 2015a).

O PME apresenta 257 estratégias para alcançar as 20 metas. Coincidentemente, as metas 1 e 7, que tratam da educação infantil e do fomento da qualidade da educação, tendo em vista o Ideb, contam com o maior número de estratégias, 25 e 21, respectivamente. Diante disso, buscamos discutir essas metas em relação ao objeto desta pesquisa, a avaliação da educação infantil, considerando ainda as outras metas expressas no Plano, as políticas e as leis relativas.

---

<sup>95</sup> Fazem parte da região metropolitana de Maringá, além do próprio município: Ângulo, Astorga, Atalaia, Bom Sucesso, Cambira, Doutor Camargo, Floraí, Floresta, Flórida, Iguaçu, Itambé, Ivatuba, Jandaia do Sul, Lobato, Mandaguçu, Mandaguari, Marialva, Munhoz de Mello, Ourizona, Paçandu, Presidente Castelo Branco, Santa Fé, São Jorge do Ivaí, Sarandi e Nova Esperança, incluída pela Lei Complementar nº 145/2012.

<sup>96</sup> Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/turismo/?cod=nossa-cidade/3>>. Acesso em: 15 out. 2017.

<sup>97</sup> A Comissão foi apresentada no dia 25 de setembro de 2017 e os membros nomeados são: Valkíria Trindade (secretária de educação); Gisele Colombari Gomes (Seduc); Cleide Aparecida Rodrigues Parrilha (NRE); Juliana Macedo Balthazar Jorge (CME); Cynthia Danielle Pinto (Fundeb); Cália Mara Vilela Paes (Sismmar); Vilma Garcia da Silva (APP Sindicato); Sílvia Cristiane Goya (Sinepe); Marta Lucia Croce (UEM) e Paulo Rogério do Carmo (CMM).

### 3.3.1 Avaliação da política de educação infantil: universalização ou privatização?

Avaliar envolve diagnosticar e planejar. A partir de dados e informações objetivas, busca-se identificar problemas e apresentar soluções para mudar o que for necessário, transformar uma dada realidade. Esse processo pode ter um caráter formativo, que contribui com a melhoria da educação por meio de um exercício de participação democrática, reflexão e diálogo. Entretanto, também pode ser o oposto disso.

A meta 1 do PME objetiva universalizar o atendimento na pré-escola até 2016 e a ampliação, no mínimo de 50%, na oferta de educação infantil em creches até o final da vigência do Plano. Considerando que é dever do Estado e que a oferta de educação infantil é indicada como um dos critérios de qualidade (ROSEMBERG, 1994; CORRÊA, 2003; CAMPOS, 2013; SOUZA, 2014), que a proposta da Anei é monitorar a oferta dessa etapa, com base no artigo 5º da Lei do PME pressupomos que a própria meta 1 deve ser objeto de avaliação.

É importante ressaltar que uma avaliação da política de acesso é fundamental para garantir a democratização e a qualidade da EI, porém mais que o acesso à vaga, é preciso garantir condições qualitativas para a permanência (ARELARO, 2005). Dentre as 25 estratégias apresentadas no PME para atingir esse objetivo, salientamos algumas (Quadro 2) que, de certo modo, referem-se ao tema desta pesquisa, por serem avaliativas ou passíveis de avaliação.

#### QUADRO 2: Estratégias da meta 1 do PME

- Coletar o número de crianças nascidas e residentes no município, junto à Secretaria de Saúde, com o intuito de detectar a demanda de crianças em idade para frequentar a EI;
- Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e permanência das crianças nas instituições escolares;
- Construir novos Centros Municipais de Educação Infantil;
- Preservar as especificidades da EI na organização das redes escolares;

- Ofertar palestras, cursos, plenárias para discutir e analisar com as famílias as questões relativas ao trabalho desenvolvido na rede;
- Garantir, progressivamente, o atendimento na EI por profissionais com formação em nível superior;
- Acompanhar e avaliar o trabalho desenvolvido nas instituições, ofertando espaço para discussão e reflexão;
- Elaborar um plano de ação anual, para suprir as necessidades das instituições;
- Adequar o número de alunos por sala;
- Promover a articulação entre as instituições, o conselho escolar e a APMF.

Fonte: Elaborado pela autora com dados de Maringá (2015a).

O município de Maringá conta com 63 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) e 13.376 crianças matriculadas na rede municipal<sup>98</sup>. Estão sendo construídos quatro novos CMEIs e quatro estão sendo reformados e ampliados (FAIAN, 2017a) para atender a demanda. O município conta ainda com 65 instituições privadas<sup>99</sup> de educação infantil<sup>100</sup> (Tabela 3).

TABELA 3: Número de instituições e matrículas da EI em Maringá

	<b>Rede municipal*</b>	<b>Rede particular**</b>
Número de instituições	63	65
Número de matrículas	13.376	5.182

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Seduc\* e do QEdu\*\*.

A identificação de um problema é a primeira etapa do ciclo de elaboração de uma política pública e “um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2012, p. 34). Nesse âmbito,

<sup>98</sup> Disponíveis em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/educacao/>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

<sup>99</sup> Disponíveis em: <<http://www.qedu.org.br/>>. Acesso em: 16 out. 2017.

<sup>100</sup> Maringá não conta com instituições de EI estadual ou federal e, apesar da existência de outras modalidades, como as creches conveniadas, não localizamos dados sobre essas.

a partir de um diagnóstico, isto é, de uma avaliação, identificou-se um problema: 2.321 crianças aguardam vagas nos CMEIs maringaenses (FAIAN, 2017b).

Identificado o problema, esse deve entrar na agenda política, segunda fase do ciclo apresentado pelo autor, para merecer a intervenção pública. “A formulação de alternativas de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível” (SECCHI, 2012, p. 37). Assim,

A etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos (SECCHI, 2012, p. 37).

A tomada de decisão é a etapa seguinte do ciclo de elaboração de uma política pública e “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (SECCHI, 2012, p. 40). A próxima etapa é a implementação da política pública, “em que a administração pública reveste-se de sua função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas” (SECCHI, 2012, p. 46).

A ampliação de vagas e a universalização da EI foram compromisso de campanha eleitoral. Ainda como candidato, o prefeito eleito em 2016, Ulisses Maia, se comprometeu no plano de gestão<sup>101</sup> e com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) em zerar a fila de espera por vagas dessa etapa da educação<sup>102</sup>.

A proposta apresentada pelo poder executivo para solucionar o problema público é a compra de vagas na rede privada. Denominado *Programa Creche Amiga*, o projeto de lei foi encaminhado para a Procuradoria-Geral do município. Considerando as etapas na elaboração de políticas e o objetivo do plano de gestão da coligação eleita no município, estabelecer diretrizes e estratégias de forma

---

<sup>101</sup> O Plano de Gestão da Coligação “Inovação e transparência”, formada pelos partidos PDT, ao qual o prefeito Ulisses Maia é filiado; PV; PEN e PPL, encontra-se disponível em: <[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/76910/2/160000034129/proposta\\_governo1471465161761.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/PR/76910/2/160000034129/proposta_governo1471465161761.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2017.

<sup>102</sup> Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/3f4c9122d321.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2017.

democrática e participativa, realizando ações conjuntas com a população, é possível inferir que não houve a participação dos agentes sociais do campo educacional na discussão dessa alternativa.

Ao não promover o debate sobre o problema, não há a oportunidade de conhecer e discutir outras sugestões, propostas e soluções para atender a necessidade de um espaço de cuidado e educação público e de qualidade. No Ofício nº 2.130/2017, encaminhado à presidente do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Maringá (Sismmar), a Seduc afirma que o projeto está em discussão junto ao Ministério Público (MP); Fórum da Educação Infantil do Paraná (Feipar); UEM; Defensoria Pública; CMDCA; Conselho Tutelar, dentre outros órgãos (MARINGÁ, 2017).

No dia 7 de novembro de 2017, no jornal local – O Diário, foi publicada a notícia de que o *Programa Creche Amiga* está temporariamente suspenso, pelo menos até 2018, quando será retomado. Conforme o chefe de gabinete da prefeitura relata na reportagem, a suspensão se dá para análise dos resultados de outros municípios que adotaram tal medida (FAIAN, 2017a).

Ante o pressuposto do que recomenda Fúlvia Rosemberg (2001), de considerar a demanda, o provimento, e a necessidade de pais, crianças e profissionais ao avaliar uma política ou um programa, podemos afirmar que, de modo imediato, esse projeto atende as necessidades de pais e crianças. Mais do que isso, tal solução, mesmo em nível municipal, serve aos objetivos da AGEE, pois o projeto configura-se como uma privatização da EI maringaense, por meio de uma PPP, financiando e promovendo a expansão do setor privado.

A política pública educacional proposta na esfera subnacional – Maringá – converge com as recomendações disseminadas nas esferas nacional e supranacional por intermédio das proposições dos representantes do mercado, mais conhecidos pelo movimento TPE e pelos documentos oriundos das agências internacionais, como o Banco Mundial. Cossetin (2017) defende a tese que o empresariado brasileiro tem atuado para consolidar-se, por meio de fundações, institutos e ONGs, isto é, o denominado terceiro setor, difundindo arranjos educativos para a EI, em especial para a creche, mediados pelas PPP.

Na esfera supranacional, Robertson (2012a, p. 284) aponta como o Banco Mundial “prossegue discutindo em favor de um maior papel para si na governança

global, assim como defendendo um papel expandido para o setor privado de desenvolvimento”. Na perspectiva da autora, apesar da crise mundial que colocou o neoliberalismo como projeto político em questão, esse paradigma continua vivo “pelo trabalho de corretagem feito pelos empresários das políticas de educação” (ROBERTSON, 2012a, p. 291). Nesse sentido,

[...] os projetos de educação neoliberais têm sido promovidos em territórios nacionais e espaços regionais que em troca reforçam o impulso e a direção das políticas para privatizar a educação [...].

*Estrategicamente*, podemos ver como ao longo do tempo o BM usou contínuas crises políticas e econômicas fazendo com que seguisse reinventando sua agenda de privatização da educação (ROBERTSON, 2012a, p. 295, grifo do autor).

As PPP são destacadas pela autora como estratégia de privatização presente nos relatórios do Banco Mundial e mecanismo de atuação do setor privado com a finalidade de “suprir as necessidades dos mais pobres” (ROBERTSON, 2012a, p. 293). A existência das PPP não significa que todas as crianças da faixa etária entre zero e cinco anos terão acesso a um atendimento de qualidade, pois “a ideia de colocar alunos oriundos das classes populares na escola privada tem a finalidade de justificar o aparecimento de uma escola privada para pobres, ou seja, as escolas públicas geridas por concessão privada, ou subvencionadas” (FREITAS, 2012, p. 387). Isto é, fundações, institutos, ONGs, dentre outros.

Ao atender uma necessidade de pais e mães trabalhadores que precisam de vaga na EI, a privatização dessa etapa da educação, mediante a compra de vagas, corresponde à expansão do setor privado e pode servir aos interesses políticos de uma gestão que está em seu primeiro mandato. Assim como a avaliação, o uso que se faz de seus resultados não é neutro, mas representa interesses e veicula um projeto de educação e de sociedade que não se limita ao município maringense.

A educação é um dos setores econômicos identificados como chave no desenvolvimento do município, como revelou estudo realizado pela empresa de consultoria PwC para a elaboração do *Plano Socioeconômico Masterplan Metrópole Maringá 2047* pelo Conselho de Desenvolvimento de Maringá (Codem) e da Associação Comercial e Empresarial de Maringá (ACIM). A educação é apontada no documento como a base para o desenvolvimento econômico, pois tem

alto valor agregado, constituindo alavanca para a construção de uma cidade menos desigual (CODEM, 2017).

Embora não verse sobre a educação infantil, ao citar o plano de implementação do setor educação, o documento elenca os desafios do setor, as iniciativas prioritárias para o avanço e os objetivos. Dentre essas iniciativas, ressaltamos a ampliação de linhas de crédito estudantil para o ensino superior; a melhoria dos indicadores do ensino fundamental e do ensino médio; e o desenvolvimento de avaliação do desempenho e acompanhamento da carreira dos professores (CODEM, 2017).

Em relação aos objetivos, estes buscam contribuir para a expansão do setor privado<sup>103</sup>, simplificando questões regulatórias para atrair mais investimentos, transmitindo mais segurança aos investidores; qualificar mão de obra, capacitando melhor os alunos, deixando-os mais competitivos no mercado de trabalho<sup>104</sup>; desvalorizar o professor e a formação, repensando a remuneração, incorporando aspectos de produtividade. Consoante o plano, o professor passa a ser um facilitador, e a sala de aula, um multicanal (CODEM, 2017). No projeto de cidade que se espera para a Maringá de 2047, a educação é um setor chave de desenvolvimento econômico, porque contribui para a competitividade no mercado; esse documento representa os interesses dos agentes de mercado para a educação em nível municipal.

Dentre as estratégias selecionadas, salientamos a 1.8, uma vez que a formação é considerada por Rosemberg (1994) como um critério de qualidade da EI. No texto do Plano consta: “garantir, progressivamente, o atendimento na Educação Infantil por profissionais com formação em nível superior de ensino” (MARINGÁ, 2015a, p. 6). Entretanto, alguns meses após a aprovação do PME, apesar de a mobilização contrária de profissionais e pesquisadores do campo educacional, foi sancionada a Lei Complementar nº 1.042/2015, que cria o cargo de cuidador infantil.

---

<sup>103</sup> Além da UEM, Maringá conta com 37 IES privadas. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

<sup>104</sup> Consoante Bourdieu e Passeron (2008, p. 202-203, grifo do autor), a qualificação dos indivíduos é adaptada às exigências da economia e que apesar da elevação da qualificação técnica pelo sistema de ensino, “exigido pelo exercício das profissões não traz consigo *ipso facto* a redução do desvio entre a qualificação técnica que o exame garante e a qualidade social que ele outorga pelo que se poderia chamar seu *efeito de certificação*”.

Para o cargo, o requisito mínimo é o ensino médio completo, não sendo necessária a formação na modalidade normal. Segundo a Lei, o profissional cuidador deve “desempenhar atividades relativas à higiene, segurança, diversão, descanso e alimentação das crianças” (MARINGÁ, 2015b). Essa Lei assemelha-se ao perfil do profissional descrito por Campos (1994) na década de 1990. De acordo com a autora,

Parece mais ou menos óbvio que, se queremos *apenas* garantir um lugar seguro e limpo onde as crianças passem o dia, o profissional deverá apresentar características apropriadas para essa finalidade: estar disposto a limpar, cuidar, alimentar e evitar riscos de quedas e machucados, controlando e contendo um certo número de crianças. Geralmente, as pessoas que se dispõem a estas tarefas são mulheres de baixa instrução e, em decorrência, seu salário é baixo (CAMPOS, 1994, p. 32, grifo nosso).

Essa Lei municipal significa um retrocesso em relação aos estudos sobre a indissociabilidade entre cuidar e educar, e revela uma precarização no atendimento à criança, ator social, sujeito de direitos. Debilita a própria política de formação de profissionais, não conta e não propõe uma formação específica, e descumpre o PME. Por outro lado, pode reforçar a ideia que distingue creche e pré-escola, isto é, a primeira como espaço de cuidado e a segunda como espaço de preparação para o ensino fundamental.

Correa e Pinto (2010, p. 2-3) assinalam que

Uma dada qualidade da educação não depende apenas de contribuições individuais, seja por parte de professores, seja de gestores, alunos ou suas famílias. A atividade desenvolvida pelo professor é, sem dúvida, um dos fatores mais relevantes para um bom resultado, mas apenas ele não basta. É preciso considerar a realidade dos alunos e, fundamentalmente, as condições de infra-estrutura e funcionamento da própria escola, que, sendo pública, depende diretamente do montante de recursos garantido pelo governo em suas diferentes instâncias.

Como um dos fatores imprescindíveis para a qualidade da educação que diz respeito ao professor, destacamos a formação, inicial e continuada e a valorização, que pressupõe condições adequadas de trabalho, salários e planos de carreira (CORREA; PINTO, 2010). Conforme Correa e Andrade (2011, p. 285), “o problema da qualidade, ou de sua falta, no atendimento educacional às crianças de zero a

cinco anos, tem a ver, em primeira instância, com a valorização, ou desvalorização, do magistério”.

Um dos parâmetros a serem aferidos pela avaliação da educação infantil é o quadro de pessoal (BRASIL, 2014). Ante o fato que cuidadores, educadores e professores fazem parte desse quadro, é pertinente questionar: quais os critérios para avaliar esses profissionais? A formação do profissional ou a quantidade de crianças alimentadas? O envolvimento do profissional não apenas com a aprendizagem, mas na participação e discussão em assuntos da EI ou o número de alunos alfabetizados no final dessa etapa? Mesmo sem uma resposta para essas questões, é importante refletir sobre elas, pois “obscurecer o real problema de nossa educação, que é a insuficiência de recursos, posto que, sem salários, planos de carreira e boas condições de trabalho, não há instrumento de avaliação que produza melhora na qualidade da educação” (CORREA; ANDRADE, 2011, p. 286).

Ao colocar em relevo o contexto municipal, uma Lei que cria um cargo sem uma formação adequada para atuar diretamente com as crianças da EI expressa uma regressão, particularmente para os profissionais e as crianças. Essa Lei fortalece a separação da relação que deve ser indissociável entre cuidar e educar das características de atendimento na creche e na pré-escola e contribui para a falta de qualidade da educação.

A negligência da valorização, da carreira e da formação do profissional que atua na EI, em especial no atendimento das crianças de zero a três anos, ratifica a desvalorização e a desqualificação da educação pública pelo setor público. Isso pode levar à precarização do atendimento e da própria EI pública, contribuir para a valorização do serviço privado, pressionando e justificando a privatização. Mais que corroborar com a ideia da EI como um espaço meramente assistencial, essa Lei refere-se ao que Correa e Andrade (2011) chamam de um atendimento pobre para os pobres.

### 3.3.2 Avaliação da educação infantil x avaliação do desempenho infantil?

Ao versarmos sobre a avaliação da educação infantil, além da avaliação da política, podemos reportar a outros fatores atinentes a essa etapa. O PME de Maringá não trata, especificamente, da avaliação da EI e nem do estabelecimento de políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, como no PNE. Mas considerando que a EI é a primeira etapa da educação, é importante frisar o que o PME apresenta sobre avaliação de outras etapas que podem trazer implicações para a educação infantil do município.

A meta 7 do PME é idêntica ao PNE: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem” (MARINGÁ, 2015a, p. 17), de modo a alcançar as médias estabelecidas para o Ideb. Como estratégias para atingir a referida meta, destacamos algumas no Quadro 3.

#### QUADRO 3: Estratégias da meta 7 do PME

- estabelecer e implantar diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum curricular, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos para cada ano do ensino fundamental e médio;
- constituir com os demais entes federados um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional;
- induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica;
- formalizar e executar planos de ações articuladas a fim de cumprir as metas de qualidade estabelecidas;
- associar a prestação de assistência financeira à fixação de metas intermediárias;
- apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas; dentre outros.

Fonte: Elaborado pela autora com dados de Maringá (2015a).

O PME estabelece a constituição de diversos indicadores. As estratégias selecionadas mostram que a avaliação é um instrumento de gestão: ao estabelecer

a articulação entre a execução do PAR e a prestação de assistência técnica e financeira, reforça o regime de colaboração, isto é, vincula a avaliação de desempenho ao financiamento e formata os processos pedagógicos.

A avaliação como instrumento de gestão, consoante o que propaga a NGP, estabelece metas a serem cumpridas, determina a alocação de recursos com base nos resultados, dentre outros (ROBERTSON; VERGER, 2012). Segundo os pressupostos da NGP, para uma boa gestão não importam os recursos, mas a sua otimização. Uma gestão educacional que segue essa diretriz, ao invés de financiar uma educação pública de qualidade universal para EI, pode promover a ampliação da esfera privada, delegando funções para outros setores e mesmo recursos, por exemplo, por meio da compra de vagas e de sistemas de ensino.

A aquisição de sistemas de ensino é uma tendência que tem crescido por meio das parcerias entre municípios e empresas privadas (ADRIÃO et al., 2009). O termo sistemas de ensino envolve a compra de materiais didáticos; cursos; consultorias; sistemas de avaliação; dentre outros, produzidos e oferecidos por empresas educacionais. Além de uma relação de compra e venda, trata-se “de estratégia por meio da qual o setor privado amplia seu mercado, ao incidir sobre o espaço público na mesma medida em que o setor público transfere parcela de suas responsabilidades para com a educação à iniciativa privada” (ADRIÃO et al., 2009, p. 801).

A menção sobre essa forma de PPP se deve à efetivação desse tipo de parceria no município maringense, que está em processo de licitação. Adrião et al. (2009) constataram<sup>105</sup> nas parcerias, em uma pesquisa realizada com dados de municípios paulistas, a falta de controle social ou técnico; a fragilidade conceitual e pedagógica dos materiais e serviços prestados; duplo pagamento pelo mesmo serviço; vinculação do direito à qualidade de ensino submetida à lógica do lucro e padronização/homogeneização de conteúdos e currículos escolares como parâmetro de qualidade. Essa estratégia de privatização envolve também a EI.

A gestão baseada em resultados, quando articulados a ações de *marketing*, permite uma comparação entre as escolas públicas e privadas, e promove a hierarquização das instituições de ensino. Esse tipo de ação contribui ainda para a

---

<sup>105</sup> As autoras discutem cada um dos aspectos constatados na pesquisa (ADRIÃO et. al., 2009).

competitividade no interior da rede pública ao classificar as escolas municipais como mercadorias. Os resultados contribuem para a exclusão intra e extraescolar dos alunos, que também são classificados e comparados pelo desempenho nos exames.

A avaliação como instrumento para formatar os processos pedagógicos pode ter uma finalidade formativa e contribuir para melhorar as condições de aprendizagem. Entretanto, isso também pode significar a alteração do cotidiano escolar, da redução curricular, da intensificação de simulados com a finalidade de preparar os alunos para os exames externos. As mudanças a partir dos resultados podem ocorrer também na EI.

Reiteramos que a primeira estratégia destacada, articulada com a BNCC, que cataloga os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento da educação infantil, pode contribuir para induzir a avaliação e intensificar a alfabetização das crianças dessa etapa. Nesse âmbito, além da meta 7, que promove a avaliação como instrumento de gestão, é preciso discutir a meta 5 (Quadro 4) do PME: “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” (MARINGÁ, 2015a, p. 14).

#### QUADRO 4: Estratégias da meta 5 do PME

- estruturar os processos pedagógicos, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na educação infantil;
- aplicar instrumentos de avaliação nacional e específicos, anualmente, para verificar a alfabetização das crianças;
- aplicar instrumentos de avaliação elaborados pela Seduc, bimestralmente, para conferir a aprendizagem e fortalecer ações para melhorar o ensino e a formação continuada de professores; dentre outros.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados de Maringá (2015a).

Conforme as estratégias em destaque, o PME estabelece a intensificação de provas aos quais as crianças são sujeitas, pois além da avaliação nacional – ANA – realizada bianualmente, serão submetidas anualmente – Provinha Brasil –

e bimestralmente – Seduc – a avaliações para aferir a alfabetização. Mesmo não se tratando especificamente da EI, tais avaliações podem ter reflexos nessa etapa da educação básica, considerando a articulação proposta no PME, a BNCC e as políticas anunciadas recentemente, como o PNAIC e o edital nº 01/2017.

A Provinha Brasil, definida pelo INEP como uma avaliação diagnóstica,

[...] acompanha tendência percebida em outros exames standardizados, inseridos em processos de avaliação externa, de reduzir as margens da autonomia docente, pelos mecanismos de controle ao qual se vincula, inclusive no que se refere ao planejamento cotidiano da prática pedagógica. O grau de regulação indica desconfiança sobre a capacidade docente de formulação e de compreensão de sua prática cotidiana (ESTEBAN, 2012, p. 586).

As avaliações realizadas pelo INEP, mesmo a Provinha Brasil, definida como diagnóstica, não passam de avaliações de desempenho. Tendo em vista cumprir uma meta, antecipam não apenas a alfabetização, mas um processo que compromete uma etapa e reduz a EI a uma fase preparatória, desconsiderando a especificidade que a caracteriza. Não basta antecipar a matrícula da criança, é preciso transformar a EI no ensino fundamental.

A periodicidade na realização das avaliações elaboradas pela Seduc – bimestralmente – revela que estas servem como preparação para os exames nacionais. Ao invés de uma atividade diagnóstica, pedagógica e processual, essas avaliações são simulados que testam o desempenho dos alunos. Tal prática pressiona professores, crianças, gestores, equipe pedagógica e pais por resultados. Ao considerarmos o PNAIC, a pressão também ocorre na EI.

Na educação infantil municipal são realizadas avaliações para acompanhamento do desenvolvimento das crianças. A LDB e as DCNEI estabelecem as avaliações das crianças na EI, mas registram que tal processo não deve ter um caráter de promoção, seleção ou classificação. Essas avaliações na EI podem receber outra nomenclatura. É comum, por exemplo, o uso de parecer, portfólio, dentre outros, que não resultam diretamente em notas.

A avaliação para acompanhar o desenvolvimento da criança na EI pode ser comparada a uma avaliação da aprendizagem realizada em outras etapas da educação, com um cunho formativo. Leite e Fernandes (2014, p. 432), ao discorrer sobre a avaliação da aprendizagem, argumentam que “a avaliação pode constituir

uma possibilidade de ensino-aprendizagem adequados às especificidades dos diversos alunos”. Uma avaliação formativa “tem de se configurar em processos sempre contextualizados às características dos sujeitos e das situações em que estão envolvidos/inseridos” (LEITE; FERNANDES, 2014, p. 429).

A avaliação é importante e necessária, inclusive do desenvolvimento da criança. No entanto, está sempre vinculada a uma concepção, uma ideologia, tem sempre um propósito e, portanto, um efeito. Nesse sentido,

A abordagem referente aos pareceres descritivos como instrumentos utilizados para avaliar o desempenho das crianças na educação infantil, [...] é um esforço significativo por parte dos professores para modificar práticas de avaliação, eliminando os antigos instrumentos, considerados inadequados para essa faixa etária. Porém é preciso atentar para o fato de que mudar o instrumento – nota, boletim, conceito – por parecer descritivo (ou outros – dossiê, portfólio, etc.) não altera a concepção que o educador traz consigo (PAZ, 2005, p.7).

Assim como em outras etapas, na EI, mais importante que o nome, é a concepção a que a avaliação se vincula. O papel do professor, e sua formação, sua perspectiva de sociedade, de educação e de avaliação são fundamentais. Uma avaliação fundamentada com valores economicistas e mercadológicos não se restringe a um exame em larga escala, mas pode ocorrer no interior da sala de aula.

Para as crianças de quatro e cinco anos, que corresponde à pré-escola, é aplicada uma “provinha” elaborada pela Seduc. Essa pode se configurar como uma avaliação externa. Considerando a articulação que se busca entre alfabetização e a EI, a aplicação de provas nessa etapa pode contribuir com a consolidação e a antecipação de exames padronizados, tendo em vista o atendimento dos objetivos. Tal prática, mais que preparar as crianças para o ensino fundamental, promove desde cedo o controle, a regulação e a formatação por meio de um tipo de avaliação muito mais preocupada em acompanhar e alcançar as metas estabelecidas que na formação integral, plena dos sujeitos.

A meta de alfabetizar todas as crianças na idade certa, que envolve o PME, o PNE, a BNCC, o PNAIC e outras políticas, pressiona e intensifica os processos de alfabetização na EI. Reforça ainda a participação das escolas nas avaliações nacionais e incentiva a criação dos sistemas municipais de avaliação. Pressupõe-

se também que a avaliação da EI tende a incorporar uma avaliação do desempenho das crianças.

Uma avaliação com ênfase no desempenho não precisa se limitar aos exames em larga escala, mas pode significar a indução de uma prática avaliativa alinhada a uma concepção objetivista e mercadológica no cotidiano da EI, isto é, na avaliação do desenvolvimento que pressupõe um processo formativo. Assim, a prática antecederia uma lei específica sobre a política de avaliação e criaria uma cultura avaliativa de desempenhos nessa etapa, promovendo uma aparente “naturalização” desse procedimento.

Nos Estados Unidos, Freitas (2012) aponta que estudos revelam a pressão sentida pelas crianças e famílias por conta da preparação para as provas padronizadas por meio de simulados e atividades realizadas na EI. O autor enuncia que

O Jardim de Infância mudou radicalmente nas últimas décadas. As crianças já passam muito mais tempo sendo ensinadas e testadas em alfabetização e matemática do que fazendo a aprendizagem através da brincadeira e da exploração, exercitando seus corpos e utilizando a sua imaginação. Muitos jardins de infância usam currículos altamente prescritivos orientados aos novos padrões do Estado, ligados a testes padronizados. Em um número crescente de creches, os professores devem seguir scripts do qual não podem se afastar. Estas práticas, que não estão bem fundamentadas em pesquisas, violam os princípios de longa data estabelecidos sobre o desenvolvimento da criança e, o bom ensino. É cada vez mais claro que eles estão tanto comprometendo a saúde das crianças, como suas perspectivas de longo prazo de sucesso na escola (MILLER; ALMON, 2009, p. 1 apud FREITAS, 2012, p. 391-392).

Refletir sobre essa assertiva e analisar as políticas pertinentes à EI brasileira, em nível nacional e municipal e em escala supranacional com o desenvolvimento do que Freitas (2017e) nomeou de *Baby Pisa* nos leva a concluir que existe um movimento em favor da padronização do que é ensinado e do que é avaliado nessa etapa. Isso limita a autonomia do professor, dos alunos, do processo de ensino e aprendizagem, e das possibilidades de ensinar e aprender.

As crianças, devido aos aspectos sociais, econômicos e culturais, não chegam à instituição educativa em condições iguais de desempenho. As políticas educacionais que buscam a standardização desconsideram esses aspectos

extraescolares e contribuem para reprodução das desigualdades no interior da escola.

O sistema escolar “é um dos fatores mais eficazes de conservação social, pois fornece a aparência de legitimidade às desigualdades sociais, e sanciona a herança cultural e o dom social tratado como dom natural” (BOURDIEU, 2014, p. 45). Conforme este autor,

[...] para que sejam favorecidos os mais favorecidos e desfavorecidos os mais desfavorecidos, é necessário e suficiente que a escola ignore, no âmbito dos conteúdos do ensino que transmite, dos métodos e técnicas de transmissão e dos critérios de avaliação, as desigualdades culturais entre as crianças das diferentes classes sociais. Em outras palavras, tratando todos os educandos, por mais desiguais que sejam eles de fato, como iguais em direitos e deveres, o sistema escolar é levado a dar sua sanção às desigualdades iniciais diante da cultura (BOURDIEU, 2014, p. 59).

A avaliação, mesmo a que ocorre na sala de aula, pode contribuir para reproduzir e conservar as desigualdades sociais. No entanto, a avaliação também pode favorecer uma educação de qualidade, e como apontam Leite e Fernandes (2014, p. 421), “que cumpra requisitos de equidade e justiça social”.

A avaliação pode contribuir para conferir maior equidade aos processos educacionais, desde que seja realizada numa lógica de corresponsabilização, e de auto e hétéro-regulação dos estudantes pela sua formação, isto é, aproximando-se do que designamos por uma avaliação formadora (LEITE; FERNANDES, 2002 apud LEITE; FERNANDES, 2014).

Essa concepção de corresponsabilização pode ser realizada na EI com os demais agentes, como pais e gestores. Entretanto, é preciso considerar a avaliação de desenvolvimento formativa, encarando-a “como uma prática social contextualizada” (LEITE; FERNANDES, 2014, p. 429).

A avaliação pode ser um instrumento de poder, que aumenta a força produtiva e diminui a força política (MACHADO, 2013) em qualquer etapa, seja na EI ou no ensino superior. Nesse sentido, pode contribuir para reduzir a capacidade de luta dos profissionais da educação e aumentar sua produtividade, como se as crianças alfabetizadas fossem peças produzidas em série. Quando vinculada a essas ações, a avaliação exprime a performatividade, pois tem valor a criança que

aprendeu a ler e escrever no prazo estipulado e o professor que conseguiu esse feito.

Uma avaliação de desempenho das crianças da EI, mais que se submeter à performatividade, é um instrumento pelo qual se exerce a violência simbólica. Segundo Bourdieu e Passeron (2008, p. 18),

Compreende-se que o termo de violência simbólica, que diz expressamente a ruptura com todas as representações espontâneas e as concepções espontaneístas da ação pedagógica como ação não-violenta, seja imposto para significar a unidade teórica de todas as ações caracterizadas pelo duplo arbitrário da imposição simbólica. Compreende-se ao mesmo tempo a dependência dessa teoria geral das ações de violência simbólica [...] a uma teoria geral da violência e da violência legítima. Dependência de que é testemunha diretamente a substituíbilidade das diferentes formas de violência social e, indiretamente, a homologia entre o monopólio escolar da violência simbólica legítima e o monopólio estatal do exercício da violência física.

Os autores revelam como a violência simbólica é exercida nas ações pedagógicas, inclusive pelo exame, expressão da verdade que dissimula “os laços entre o sistema escolar e a estrutura das relações sociais de classe” (BOURDIEU; PASSERON, 2008, p. 195). Vasconcelos (2002) alega que o conceito de violência simbólica é usado por Pierre Bourdieu para tentar

[...] desvendar o mecanismo que faz com que os indivíduos vejam como natural as representações ou as idéias sociais dominantes. A violência simbólica é desenvolvida pelas instituições e pelos agentes que as animam e sobre a qual se apóia o exercício da autoridade. Bourdieu considera que a transmissão pela escola da cultura escolar (conteúdos, programas, métodos de trabalho e de avaliação, relações pedagógicas, práticas lingüísticas), própria à classe dominante, revela uma violência simbólica sobre os alunos de classes populares (VASCONCELOS, 2002, p. 80-81).

A avaliação do desempenho, ao amarrar todas essas políticas, contribui para reproduzir e legitimar as desigualdades, selecionar e, de certo modo, excluir desde cedo as crianças que não se enquadram no padrão pré-estabelecido. Por outro lado, contribui para a elitização e o individualismo, ressaltando a meritocracia. É nesse sentido que entendemos a avaliação, como instrumento de poder que controla, produz a performatividade e possibilita o exercício da violência simbólica pelo Estado desde a EI.

A naturalização em aferir o desempenho das crianças cria condições para a implementação de uma avaliação nesse formato em larga escala, em nível internacional, como a proposta que está sendo desenvolvida pela OCDE. Considerando as condições da EI brasileira, com profissionais sem formação e com poucos recursos financeiros, as boas práticas a serem disseminadas serão as que o professor, mesmo sem formação, consegue ensinar o que e como está estabelecido no material recomendado, mesmo com recursos insuficientes e em condições precárias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos, nesta pesquisa, responder à seguinte questão: como a política de avaliação da educação infantil está se delineando no Brasil e se concretizando nos municípios? Reconhecendo a impossibilidade de investigar em cada município, objetivamos, nesta pesquisa, analisar a política de avaliação da educação infantil, adotando como recorte espacial a cidade de Maringá, PR.

Para responder à indagação inicial, três objetivos nortearam esta pesquisa e estruturaram nosso trabalho. Discutimos sobre a avaliação para estabelecermos os propósitos e a importância de avaliar no campo educacional; examinamos o contexto em que a avaliação se torna central nas políticas educacionais para verificar os efeitos dessa política tanto em nível global como no cenário nacional e observamos a concretização da avaliação da educação infantil na cidade de Maringá, PR, para compreender como essa política está se materializando em um município brasileiro.

Na primeira seção, trouxemos algumas definições de avaliação utilizadas ao longo dos anos para ilustrar como alguns conceitos estão enraizados nos processos avaliativos, como seleção e classificação. Nesse exercício, observamos que avaliar é um termo polissêmico, uma atividade humana complexa, mas não é neutra, pois atende interesses, destinatários, produz efeitos e tem finalidades.

Nesse sentido, a importância da avaliação no campo educacional depende muito mais da concepção de educação, de sociedade e da ideologia que a fundamenta do que dos instrumentos utilizados. Isso significa que a avaliação pode contribuir para os processos formativos, sendo uma atividade diagnóstica, de transparência, de participação democrática, com fins pedagógicos ou, pode se limitar a selecionar, classificar e comparar. Nessa concepção, avaliar atende interesses não, necessariamente, educacionais.

Ao tornar-se uma política, uma questão de Estado, a avaliação passa a ser regulamentada por leis e justificada como meio para melhorar a qualidade da educação. No entanto, o campo educacional é amplo, e ao considerá-lo como objeto de avaliação, além do desempenho dos alunos, outros fatores deveriam ser contemplados, como a formação docente, a infraestrutura das instituições, as

condições de acesso e permanência e a própria ação do Estado, isto é, as políticas educacionais.

Na segunda seção, pontuamos que a avaliação como política estatal se destaca no cenário pós-crise do capitalismo, em que os Estados passam por reestruturações e têm suas funções reconfiguradas em consonância com o projeto político neoliberal, por meio de reformas inspiradas na NGP. Nesse âmbito, mesmo o Estado continuando a coordenar a governança educacional, outros agentes se destacam nessa função, em especial o mercado.

Para contribuir com a manutenção do sistema e a acumulação do capital, concordamos com a tese de Dale (2004), estudo abordado neste trabalho, que existe uma AGEE. A avaliação como uma política estatal serve à AGEE para legitimar o sistema e as desigualdades decorrentes, promover a competitividade e aumentar a produtividade.

A avaliação atende aos interesses do mercado, pois os resultados se assemelham a produtos, sendo classificados e hierarquizados na lógica de um quase mercado, contribuindo para a expansão do setor privado na educação por meio das PPP. Como um instrumento de gestão com base na NGP, cuja ênfase é nos resultados e não nos processos, a avaliação é útil para o controle e regulação por parte do Estado, denominado Estado-avaliador.

No Brasil, a avaliação ganha ênfase no contexto de reestruturação do Estado e reforma educacional, marcada pelos processos de descentralização e centralização. Esses processos correspondem à municipalização do ensino e financiamento e à avaliação, que expressam, de um lado, a desresponsabilização do governo central em garantir uma educação pública universal de qualidade e, por outro, reforça seu poder de controle e regulação por intermédio da avaliação.

Na esfera nacional, o mercado também sobressai como coordenador da governança educacional. Representados pelo movimento TPE, os agentes de mercado disputam o campo educacional, buscando espaço no campo político e definindo a pauta da educação por meio do PNE ou da BNCC. De todo modo, a avaliação é imprescindível para articular essas políticas e verificar se os objetivos propostos pelo governo central estão sendo alcançados.

A avaliação, mesmo com um caráter economicista e mercadológico, ao atender os propósitos do Estado torna-se uma ferramenta de controle e regulação

que pune e formata os agentes sociais. Dentre os efeitos punitivos dessa política, salientamos a redução curricular e de salários; a exclusão; a seleção, que elitiza e marginaliza; e, a exposição indevida dos atores educacionais.

A performatividade é outro efeito da avaliação como instrumento de controle e regulação. Mais que punir, colabora para aumentar a competitividade, a produtividade, medindo a performance e o desempenho dos agentes e instituições educacionais. A avaliação, nesse sentido, corrompe a solidariedade e promove o individualismo, induzindo a não participação, reduzindo o diálogo, a atuação dos agentes no campo educacional, alterando a subjetividade e promovendo um novo *habitus* nos agentes sociais, que passam a pautar suas ações com base nas performances esperadas.

Na terceira seção, verificamos que apesar dos avanços anunciados nas legislações, estas apresentam retrocessos e contribuem para descaracterizar a indissociabilidade entre cuidar e educar que deve permear toda a relação e o trabalho desenvolvido na EI. Políticas que negligenciam a formação de profissionais, que enfatizam a antecipação da alfabetização e a insuficiência de recursos financeiros, contribuem para essa dicotomia entre o cuidar e o educar. Essa regressão no próprio conceito de educação infantil revela-se em consonância com o projeto privatista neoliberal.

A creche, faixa etária não obrigatória de matrícula, se limita a um espaço de cuidado para atender os mais pobres. Assim, não necessita de muitos investimentos e não precisa ser ofertada pelo poder público, abrindo espaço para o setor privado, seja por meio de instituições particulares ou das denominadas creches conveniadas, uma das formas de PPP.

A pré-escola, por sua vez, é vista como uma fase preparatória do ensino fundamental. As políticas que tratam da alfabetização, mesmo indiretamente, propõem avaliações do desempenho das crianças. Esse tipo de avaliação é uma das propostas de uma política para avaliar a qualidade dessa etapa, revelando que, assim como a educação, a avaliação também está em disputa.

O debate sobre uma avaliação da EI, embora envolva diversas e distintas instituições, agentes, ideologias, tem inexpressiva participação dos sujeitos vinculados a essa etapa. A disputa em torno da avaliação da educação infantil não se limita apenas aos instrumentos e metodologias, mas à própria concepção de

educação e sociedade. Nesse campo de luta, a avaliação da EI também pode ter um propósito pedagógico e democrático ou uma função economicista e mercadológica.

Os retrocessos que contribuem para a não consolidação da identidade da EI colaboram também para a pouca participação dos profissionais dessa etapa na discussão sobre a avaliação. A forma de fazer política sem abertura para diálogos, com censura e sem debate na elaboração e implementação de políticas busca limitar a atuação desses e outros agentes na defesa de uma educação pública de qualidade com valores humanistas.

Nas políticas lançadas em 2017 para a EI e o ensino fundamental, a avaliação está presente. A BNCC, o PNAIC, o edital do material didático, mesmo não versando exclusivamente sobre a avaliação da EI, induzem à convergência entre o que deve ser ensinado e o que deve ser avaliado nessa etapa. Dessa maneira, uma avaliação baseada em exames padronizados, alinhada a essas políticas que têm em vista a standardização, revelam a intenção de padronizar a EI. Ao estipular um padrão para todos, exclui os que não se enquadram e legitima a meritocracia, com a justificativa de que todos aprenderam a mesma coisa e foram avaliados da mesma maneira, sem considerar as desigualdades extraescolares.

A avaliação com foco na oferta da educação infantil é uma proposta importante, que adota como critério um direito a ser garantido pelo Estado. Entendendo que a oferta não se limita à vaga, mas às condições qualitativas de permanência da criança na instituição escolar, outros fatores deveriam ser contemplados, como a infraestrutura, a formação dos profissionais, dentre outros. Contudo, assim como o processo avaliativo não é neutro ou apolítico, o uso que se faz de seus resultados também não são. Ações e políticas elaboradas a partir de resultados também estão vinculadas a concepções e atendem a interesses.

No contexto maringense, cidade em que a pesquisa foi realizada, constatamos a necessidade de ampliar a oferta de vagas da EI para atender mais de 2000 crianças. A proposta anunciada pelo poder executivo local, suspensa até 2018, é a compra de vagas em instituições particulares. O programa que pode ser efetivado refere-se a uma clara forma de privatização, por meio de uma PPP, revelando a afluência entre a política local e as proposições e recomendações nacionais e supranacionais. A convergência entre as propostas

local/nacional/supranacional não significa que o *Programa Creche Amiga* tenha sido uma imposição unilateral.

O PME de Maringá não trata sobre a avaliação da EI, mas ao versar sobre a avaliação de outras etapas educacionais, mostra que pode trazer implicações para a EI e revela seu caráter gerencial, vinculando a avaliação de desempenho ao financiamento. Com o objetivo de cumprir a meta 5, que diz respeito à alfabetização até o terceiro ano do EF, intensifica-se a realização de avaliações das crianças. Além dos exames standardizados nacionais, o PME cita também a aplicação bimestral de uma avaliação de desempenho pela Seduc.

As políticas nacionais que envolvem a avaliação, as provas realizadas pela Seduc e os processos avaliativos de desenvolvimento e aprendizagem internos, isto é, na sala de aula, pressupõem a instituição de uma cultura avaliativa envolvendo as crianças da EI. As atividades cotidianas podem se tornar simulados ou se limitar a exercícios preparatórios para as provas padronizadas em larga escala. Isso significa que uma avaliação com ênfase nas habilidades cognitivas da criança não diz respeito apenas a uma avaliação externa, mas pode ocorrer nos processos desenvolvidos no dia-a-dia da EI.

No município de Maringá e ante as políticas nacionais relativas à avaliação da educação infantil, concluímos que o desenho de uma política de avaliação abarca uma avaliação de desempenho das crianças. E, assim como ocorre em outras etapas, pode ter a função de selecionar, classificar e comparar escolas, redes e alunos e contribuir também para os interesses do mercado e do Estado.

Ao considerarmos os fatores extraescolares como social, cultural e econômico, observamos que as crianças frequentadoras das instituições públicas não possuem os mesmos capitais das crianças das escolas particulares. Dessa forma, se as condições no ponto de partida não são iguais, os resultados também não serão. Isso significa que uma avaliação com foco na performance da criança reforça a desqualificação da educação pública e a valorização do ensino privado. Além disso, esse tipo de avaliação, como instrumento de Estado controla, regula e promove a performatividade dos atores sociais, sejam adultos ou crianças, exercitando a violência simbólica.

Nossa preocupação nesta pesquisa foi a adoção, na educação infantil, do modelo avaliativo de outras etapas da educação básica devido ao seu caráter

mercadológico e gerencialista. Os resultados de nosso estudo revelaram que a avaliação da educação infantil, em especial no cenário maringaense, se desenvolve conforme os interesses do mercado.

Ainda na esfera municipal, a avaliação da educação infantil envolve uma avaliação do desempenho das crianças. Tal procedimento tende a priorizar a performatividade em detrimento a formação. Isso não significa que não reconhecemos a importância de uma avaliação formativa. Como objeto de disputa no campo educacional, defendemos que é preciso continuar lutando por uma avaliação como exercício político, democrático, envolvendo a participação, a reflexão e a negociação, fatores importantes quando temos em vista uma educação infantil pública de qualidade.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.

AFONSO, A. J. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 22, p. 35-46, jan./abr. 2003.

AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, p. 139-dez., 1999.

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, p. 267-284, abr.-jun. 2013.

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa: UL, n.13, p. 13-29, 2009.

AFONSO, A. J. Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun., 2012.

ARELARO, L. R. G. **Fundef**: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. Análise da 30ª REUNIAO ANUAL DA ANPED, 2007. Disponível em: <<http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

ARELARO, L. R. G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1039-1066, Especial – Out. 2005.

ARELARO, L. R. G.; JACOMINI, M. A.; KLEIN, S. B. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, 220p. 35-51, jan./abr. 2011.

ASSIS, L. M.; AMARAL, N. C. Avaliação da educação brasileira: um balanço crítico. In: Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação/Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação, IV, VII, 2014, Porto. **GT 2**, Porto: ANPAE, 2014. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT2/GT2\\_Comunicacao/Lucia\\_mariadeassis\\_GT2\\_integral.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/Lucia_mariadeassis_GT2_integral.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2016.

AZEVEDO, J. M. L. de. Plano Nacional de Educação e planejamento: a questão da qualidade da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 265-280, jul./dez. 2014, Brasília.

AZEVEDO, M. L. N. de. As formas não conformadas do pensamento de Pierre Bourdieu: uma análise de certas categorias. In: TASSO, I. (Org.). **Estudos do texto e do discurso: interfaces entre a língua(gens), Identidade e memória**. São Carlos: Editora Claraluz, 2008. p. 229-240.

AZEVEDO, M. L. N. de. Educação e Benchmarking: meta-regulação e coordenação de políticas baseadas em indicadores e nas chamadas 'boas-práticas'. **Anais do XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR**. Universidade Estadual de Maringá, 18 a 20 de maio de 2016. Disponível em: <[http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e\\_6/6-008.pdf](http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e_6/6-008.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2017, p. 1407-1442.

AZEVEDO, M. L. N. de. Educação superior: bem público ou mercadoria? In: OLIVEIRA, D. A.; FELDFEBER, M.; MARTINEZ, D. (Org.). **Nuevas regulaciones educativas en América Latina: universidad y docencia**. Lima: UCH, 2010. p. 159-191.

AZEVEDO, M. L. N. de. Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social? **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 18, n. 1, p. 129-150, mar. 2013.

BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, Jul./Dez. 2001.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BALL, S. J. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação & Realidade**, v. 35, p. 37-55, maio/ago. 2010.

BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez., 2005.

BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, Portugal, a./v. 15, n. 002, p. 3-23, 2002.

BARBIERI, A. F.; AZEVEDO, M. L. N. de. A mercadorização da educação superior no Brasil: reflexões e apontamentos a partir de Albert Hirschman – saída, voz e lealdade. In: AZEVEDO, M. L. N. de; VOLSI, M. E. F.; MIRANDA, P. R. (Org.). **Educação Superior: as diversas faces da expansão**. Maringá: Eduem, 2017. p. 67-84.

BAUER, A. et al. **Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números?** Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 26, n. 62, p. 326-352, maio/ago. 2015.

BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do Saeb. **Cadernos de Pesquisa**, n. 108, p. 101-132, nov. 1999.

BOURDIEU, P. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Org.). **Escritos de educação**. 15. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p.43-72.

BOURDIEU, P. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero Limitada, 1983.

BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Tradução: Mariza Corrêa. 11. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2011.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J-C. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Tradução de Reynaldo Bairão. Revisão de Pedro Benjamin Garcia e Ana Maria Baeta. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BRASIL, **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 e junho de 2012. Brasília, 2016b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL, **Portaria nº 447, de 24 de maio de 2017**. Estabelece diretrizes para o planejamento e a operacionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2017a. Brasília: Diário Oficial da União – seção 1, 2017. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/saeb/2017/legislacao/portaria\\_n447\\_24052017.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2017/legislacao/portaria_n447_24052017.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso: 6 jan. 2017.

BRASIL. **Contribuições para a política nacional: a avaliação em educação infantil a partir da avaliação de contexto**. Curitiba: Imprensa/UFPR; Brasília: MEC/SEB/COEDI, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: DF, 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BRASIL. **Lei do Fundeb**, nº 11.494 de 2007b. Brasília: DF, 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso: 6 jan. 2017.

BRASIL. MEC, Secretaria da Educação Básica. **Indicadores da qualidade na educação infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009a.

BRASIL. MEC. **Base nacional comum curricular: educação é a base**. 2017c. Disponível em: <[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_20dez\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_20dez_site.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2018.

BRASIL. MEC. CNE. CEB. **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: MEC/CNE/CEB, 2009b.

BRASIL. MEC. **Educação infantil: subsídios para a construção sistemática de avaliação**. Brasília: MEC/SEB/COEDI, 2012d.

BRASIL. MEC. FNDE. CD. **Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília: MEC/FNDE, 2013. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

BRASIL. MEC. FNDE. CD. **Resolução nº 14, de 8 de junho de 2012**. Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Brasília, DF: MEC/FNDE, 2012a. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BRASIL. MEC. FNDE. CD. **Resolução nº 7, de 12 de abril de 2012**. Dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Brasília: MEC/FNDE, 2012b. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

BRASIL. MEC. FNDE. CD. **Resolução nº 9, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Brasília: MEC/FNDE, 2007c. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

BRASIL. MEC. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Planalto do Governo, Brasília, DF, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso: 14 abr. 2017.

BRASIL. MEC. **O plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília, MEC, [2007?]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

BRASIL. MEC. **Parâmetros curriculares nacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1997. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2017.

BRASIL. MEC. **Portaria nº 1.747, de 16 de dezembro de 2011**. Institui Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil. Brasília: MEC, 2011b.

BRASIL. MEC. **Portaria nº 369, de 5 de maio de 2016**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Sinaeb. Brasília: MEC, 2016a.

Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=39681-portaria-saeb-inep-05052016-pdf&category\\_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=39681-portaria-saeb-inep-05052016-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 27 nov. 2017.

BRASIL. MEC. **Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017**. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização – PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação PNME. Brasília: MEC, 2017d. Disponível em:

<[http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/portaria\\_826\\_07072017.pdf](http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/portaria_826_07072017.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2017.

BRASIL. MEC. **Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012**. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. Brasília: MEC, 2012c. Disponível em:

<[http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/port\\_867\\_040712.pdf](http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/port_867_040712.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2017.

BRASIL. MEC. SEB. **Monitoramento do uso dos indicadores da qualidade na educação infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2011a.

BRASIL. MEC. SEB. **Política nacional de educação infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. Brasília: MEC/SEB, 2005.

BRASIL. MEC/FNDE/SEB. **Edital de convocação 01/2017 – GPLI**. Edital de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas para o Programa Nacional do Livro e do Material Didático PNLD 2019. Brasília, 2017e.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, DF. 2014. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016**. Institui o Programa Criança Feliz. Brasília, 2016c. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8869.htm)>. Acesso em: 28 nov. 2017.

BRASIL. **Saeb 2017, Enem 2017, Encceja 2017**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2017b. Disponível em:

<[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/enem/downloads/2017/apresentacao\\_enem\\_saeb\\_encceja\\_final.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/downloads/2017/apresentacao_enem_saeb_encceja_final.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, s. 50, n. 4, p. 5-29, 1999. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/354/360>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

CAMPOS, M. M. Educar e cuidar: questões sobre o perfil do profissional de educação infantil. In: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Por uma política de formação do profissional em educação infantil**. Brasília: MEC/SEF/DPE/Coedi, p. 32-42, 1994.

CAMPOS, M. M. Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 22-43, jan./abr. 2013.

CARMO, R. P. do. **O processo de implantação dos indicadores da qualidade nos centros municipais de educação infantil de Salvador**: uma experiência de gestão democrática. Salvador. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado da Bahia. 2013.

CATANI, A. M. Pierre Bourdieu: um estudo da noção de campo e de suas apropriações brasileiras nas produções educacionais – propostas de trabalho. In: AZEVEDO, M. L. N. de. **Políticas públicas e educação**: debates contemporâneos. Maringá: Eduem, 2008. p. 231-250.

CODEM. Suporte ao planejamento socioeconômico de Maringá 2047 – uma visão de futuro. Codem: Maringá, 2017.

CORRÊA, B. C. A educação infantil. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO T.; CATANI, A. M. et al. (Org.). **Organização do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. 2. ed. São Paulo: Xama, 2007. p. 13-30.

CORRÊA, B. C. Considerações sobre qualidade na educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, p. 85-112, jul. 2003.

CORREA, B. C. Educação infantil e ensino fundamental: desafios e desencontros na implantação de uma nova política. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 105-120, jan./abr. 2011.

CORREA, B. C.; ANDRADE, E. N. F. de. Infância e vivências formativas na educação infantil: qual o sentido das avaliações padronizadas nessa etapa educacional? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 275-289, jul./dez. 2011.

CORREA, B.; PINTO, J. M. de R. Estatutos e planos de carreira do magistério em cinco municípios paulistas: questões para a democratização da gestão escolar. **Cadernos ANPAE**, Recife, v. 1, p. 1-17, 2010.

CORRÊA, M. T. de O. **Avaliação e a qualidade da educação infantil**: uma análise dos processos avaliativos desenvolvidos na creche e na pré-escola. Brasília, 2007. (Dissertação de Mestrado)– Faculdade de Educação de Brasília, 2007.

COSSETIN, M. **As políticas educacionais no Brasil e o movimento todos pela educação**: parcerias público-privadas e as intencionalidades para a Educação Infantil. 337f. Tese (Doutorado em Educação)– Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2017.

CUNHA, L. A. Vestibular: a volta do pêndulo. **Em Aberto**, Brasília, a. 1, n. 3, p. 7-16, fev. 1982.

DAL COLETO, A. P. **Percursos para a construção de indicadores da qualidade da educação infantil**. Campinas, SP. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, 2014.

DALE, R. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-120, out.-dez. 2010.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DANNER, F. O sentido da Biopolítica em Michel Foucault. **Revista Estudos Filosóficos**, n. 4, p.143-157, 2010. Disponível em: <<http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistaestudosfilosoficos/art9-rev4.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2016.

DAVIES, N. O financiamento da educação e seus desafios. **Eccos**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 43-63, jun. 2004.

DAVIES, N. O financiamento da Educação Estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?. **Revista Educação On-line**, n. 10, p. 31-63, 2012. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20042/20042.PDFXXvmi=9P5BzVm5arUTusGPI2WdFWkodBzeD6hNVnovjMBtfwoK05Bm8xANvUcKwMZbShZPFol0cxtruTcu0NR8msWSo9DWWd8QU7HBw3BJ16bw0o20cU9zn6sMg7JdLS4G1LixPThR0to0Sr15maFLg9zwgiL2bPJdC3LsW4lxxLxqe0wBadnrmWZEFkHrBrGeurlrv5p4Qov5p3HAg63E33jjN1MptsFZUorrtS wli3rI7ajogm3jpmDeopFSTISPKkhe>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

DI PIERRO, M. C. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, v. 27, n. 2, p. 321-337, jul./dez. 2001.

DIAS SOBRINHO, J. A avaliação: técnica e ética. **Revista da Avaliação da educação superior**, v. 6, n. 3, p. 7-19, 2001. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php?journal=avaliacao&page=article&op=view&path%5B%5D=1151&path%5B%5D=1146>>. Acesso em: 14 set. 2016.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação como instrumento da formação cidadã e do desenvolvimento da sociedade democrática: por uma ético-epistemologia da avaliação. In: RISTOFF, D.; ALMEIDA JÚNIOR, V. de P. (Org.). **Avaliação participativa: perspectivas e desafios**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. p. 15-38.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da educação superior: regulação e emancipação. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Org.). **Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate**. Florianópolis: Insular, 2003b. p. 35-52.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 193-207, mar. 2008.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003a.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação: seleção, medida, formação. In: \_\_\_\_\_. *Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002, p. 137-136.

ESTEBAN, M. T. Considerações sobre a política de avaliação da alfabetização: pensando a partir do cotidiano escolar. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 51, p. 573-743, set.-dez., 2012.

FAIAN, N. Educação infantil: prefeitura suspende compra de vagas em creches particulares. **O diário.com**. Maringá, 2017a. Disponível em: <<http://maringa.odiario.com/maringa/2017/11/prefeitura-suspende-compra-de-vagas-em-creches-particulares/2432864/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

FAIAN, N. Lei que permite compra de vagas deve ser encaminhada à câmara na quinta. **O diário.com**. Maringá, 2017b. Disponível em: <<http://maringa.odiario.com/maringa/2017/08/lei-que-permite-compra-de-vagas-deve-ser-encaminhada-a-camara-na-quinta/2403205/>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

FERREIRA, A. B. de H. **Miniaurélio Século XXI: o minidicionário da língua portuguesa**. Coordenação de edição, Margarida dos Anjos, Marina Baird Ferreira; lexicografia, Margarida dos Anjos et al. 4. ed. rev. ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FERREIRA, E. B. Gestão dos sistemas municipais de educação: planejamento e equilíbrio federativo em questão. **Ensaio: avaliação, políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, p. 545-566, jul./set. 2015.

FIGUEIREDO, I. G. **Avaliação da qualidade de creches**: estudo em um município de São Paulo, 2010, 135 f. Dissertação (Mestrado em Distúrbios do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Distúrbios do Desenvolvimento, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

FILGUEIRAS, Alberto. **Adaptação transcultural e avaliação psicométrica do Ages and Stages Questionnaires (ASQ) em creches públicas da cidade do Rio de Janeiro**. 2011. 170f. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2011.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e K. A. Guilhon Albuquerque. 6. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 27. ed. São Paulo: Graal, 2013.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete. 40. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

FREITAS, L. C. de. BNCC: como os objetivos serão rastreados. In: \_\_\_\_\_. **Avaliação educacional** – blog do Freitas. 2017a. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2017/04/07/bncc-como-os-objetivos-serao-rastreados/>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

FREITAS, L. C. de. BNCC: uma base para o gerencialismo-populista. In: \_\_\_\_\_. **Avaliação educacional** – blog do Freitas. 2017b. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2017/04/07/bncc-uma-base-para-o-gerencialismo-populista/>>. Acesso em: 1 maio 2017.

FREITAS, L. C. de. Inep quer “avaliação processual” o ano todo. In: \_\_\_\_\_. **Avaliação educacional** – blog do Freitas. 2017d. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2017/10/17/inep-quer-avaliacao-processual-o-ano-todo/>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

FREITAS, L. C. de. MEC escolariza a educação infantil – II. In: \_\_\_\_\_. **Avaliação educacional** – blog do Freitas. 2017c. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2017/07/12/mec-escolariza-a-educacao-infantil-ii/>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

FREITAS, L. C. de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out.-dez., 2014b.

FREITAS, L. C. de. 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. de. PNE: mesmo caminho, mesmo buraco. **Avaliação educacional** – blog do Freitas. 2014a. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2014/11/22/pne-mesmo-caminho-mesmo-buraco/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

FREITAS, L. C. de. Vem aí PISA para as crianças de 5 anos. In: \_\_\_\_\_. **Avaliação educacional** – blog do Freitas. 2017e. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2017/12/07/vem-ai-pisa-para-criancas-de-5-anos/>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Avaliação de quarta geração**. Tradução Beth Honorato. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

HORTA NETO, J. L.; JUNQUEIRA, R. D.; OLIVEIRA, A. S. Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 21-37, maio/ago., 2016.

IBGE. **Censo demográfico 2010**: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd\\_2010\\_religiao\\_deficiencia.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2017.

INEP. **Censo escolar da educação básica 2016**: notas estatísticas. Brasília, DF: INPE/MEC, 2017.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico**: Município de Maringá. IPARDES, out. 2017. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=87000>>. Acesso em: 15 out. 2017.

KUHLMANN JUNIOR, M. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LEITE, C.; FERNANDES, P. Avaliação, qualidade e equidade. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 421-438, jul. 2014.

LIMANA, A. **Il mito del mutamento nella pubblica amministrazione**: L'Italia e il Brasile negli ultimi decenni. Università Degli Studi di Roma "La Sapienza". Dottorato in sistema sociali, organizzazione e analisi delle politiche pubbliche. Coordinatore: Prof. Fabrizio Battistelli. Roma, 2003.

LOUVEIRA, A. de M. **O debate sobre avaliação da qualidade na educação infantil**: traçando cartografias. São Carlos. Dissertação (Mestrado)– Universidade Federal de São Carlos, 2015.

LUCKESI, C. C. **Avaliação da aprendizagem escolar**: estudos e proposições. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

MACÊDO, L. C.; DIAS, A. A. A educação da primeira infância no Brasil entre os séculos XIX e XX. **Anais** do IX Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil”. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 31 de julho a 3 de agosto de 2012.

MACHADO, R. Introdução: Por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 27. ed. São Paulo: Graal, 2013, p. 7-34.

MARINGÁ. **Lei complementar nº 1042/2015**. Cria o cargo de cuidador infantil e dá outras providências. Maringá, 2015b. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/m/maringa/lei-complementar/2015/104/1042/lei-complementar-n-1042-2015-cria-o-cargo-de-cuidador-infantil-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 14 out. 2017.

MARINGÁ. **Lei nº 10.024 de 19 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. Maringá, 2015a. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/51fa0e2ffeb9.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

MARINGÁ. **Ofício nº 2130/2017 – Seduc**. Resposta ao Ofício nº 258/2017. Maringá, 2017. Disponível em: <[http://www.sismmarmaringa.com.br/wp-content/uploads/2017/09/2017-09-18\\_-Of%C3%ADcio-compra-vagas-em-creches.pdf](http://www.sismmarmaringa.com.br/wp-content/uploads/2017/09/2017-09-18_-Of%C3%ADcio-compra-vagas-em-creches.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2017.

MATOS K. S. L.; VIEIRA, S. L. **Pesquisa educacional**: o prazer de conhecer. 2. ed. rev. e atual. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.

MORAES, R. C. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai?. São Paulo Senac, 2001.

OLIVEIRA D. A; FONSECA, M. O Banco Mundial e as políticas de formação docente: a centralidade da educação básica. In: HIDALGO, Â. M.; SILVA, I. L. F. (Org.). **Educação e Estado**: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 90. Londrina: Ed. UEL, 2001. p. 41-68.

OLIVEIRA, D. R.; GUIMARÃES, C. M. O sistema de avaliação ASQ-3 e suas implicações para a educação infantil. **Anais** do XI Congresso Nacional de Educação – EDUCERE 2013. II Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSE. IV Seminário Internacional sobre Profissionalização Docente – SIPD/ Cátedra UNESCO. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 23 a 26 de setembro de 2013.

PALMA FILHO, J. C. Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 291-311, jul./dez. 2006.

PAZ, S. de J. P. **A avaliação na educação infantil**: análise da produção acadêmica brasileira presente nas reuniões da ANPED entre 1993-2003. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina/Centro de Ciências da Educação, Florianópolis, 2005.

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

PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago., 2016.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

PIVA, V. M. **Um estudo utilizando a escala LIS-YC** (Escala Leuven de envolvimento para crianças pequenas). 2009. 129 f. Dissertação (Mestrado)– Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2009.

POPP, B. **Qualidade da educação infantil**: é possível medi-la? 2015. 183 f. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

PRONKO, M. O Banco Mundial no campo internacional da educação. In: PEREIRA, J. M. M.; PRONKO, M. (Org.). **A demolição dos direitos**: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013). Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014, p. 89-112.

RAGAZZINI, D. Para quem e o que testemunham as fontes da História da Educação? **Educar em Revista**, Curitiba, n. 18, p. 13-28, 2001.

RAMPAZZO, W. C. T. **Avaliação institucional na educação infantil**: limites e possibilidades. Campinas, 2009. 122f. Dissertação de mestrado em educação. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Orientadora: Profa. Dra. Heloísa Helena de Oliveira Azevedo. 2009.

RIBEIRO, B. **A qualidade na educação infantil**: uma experiência de autoavaliação em creches da cidade de São Paulo. São Paulo: 2010. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2010.

RIO DE JANEIRO (Cidade). Secretaria Municipal de Educação. **Manual de uso do ASQ-3**. Guia rápido para aplicação do ASQ-3. Rio de Janeiro: SME, 2010.

RISTOFF, D. I. Algumas definições de avaliação. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Org.). **Avaliação e compromisso público**: a educação superior em debate. Florianópolis: Insular, 2003. p. 21-33.

RISTOFF, D. I. Avaliação institucional: pensando princípios. In: DIAS SOBRINHO, J.; BALZAN, N. C. (Org.). **Avaliação institucional**: teoria e experiência. São Paulo: Cortez, 1995. p. 37-51.

RISTOFF, D. I. Introdução: princípios do programa e avaliação institucional. In: BRASIL. SESu. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras**. MEC/ SESu. Brasília: SESu, 1994. p. 7-11. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002072.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2017.

ROBERTSON, S. L. "Situando" os professores nas agendas globais de governança. **Rev. Teoria e Prática da Educação**, v. 15, n. 2, p. 09-24, maio./ago. 2012b.

ROBERTSON, S. L. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 50, p. 283-493, maio-ago., 2012a.

ROBERTSON, S.; DALE, R. Regulação e risco na governação da educação: gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos Estados competitivos. **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 15, p. 117-147, 2001.

ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, out.-dez. 2012.

ROSEMBERG, F. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 16, p. 19-26, jan./fev./mar./abr. 2001.

ROSEMBERG, F. Políticas de educação infantil e avaliação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 44-75, jan./abr. 2013.

ROSEMBERG, Fúlvia. Qualidade na educação infante: uma perspectiva internacional. In: Simpósio Nacional de Educação Infantil, I. **Anais...** Brasília, 1994, p. 154-156.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. Apresentação de João Carlos Brum Torres; Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre, RS: L&PM POCKET, 2012.

SANTOS, A. A. dos; HORTA NETO; J. L.; JUNQUEIRA, R. D. Sistema nacional de avaliação da educação básica (Sinaeb): Proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação. **PNE em Movimento 7**. Brasília, DF: INEP/MEC, 2017.

SANTOS, J. E. R. dos. **Política de avaliações externas: a ênfase na questão das competências cognitivas e socioemocionais**. 170 f. Dissertação (Mestrado em Educação)– Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Elma Júlia Gonçalves de Carvalho. Maringá, 2015.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVEIRA, S. M. da. **Qualidade do atendimento de creches: análise de uma escala de avaliação**. 2009. Dissertação (Mestrado)– Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2009.

SOARES, L. T. Questões pendentes na configuração da política social: uma síntese. **Série cadernos FLACSO**, n. 10, p. 6-18, abr. 2014. Disponível em: <<http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/N10-LauraTavaresSoares.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

SOUZA, B. J. R. de. O plano de ações articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo? In: Simpósio Brasileiro, 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/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0079.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

SOUZA, S. Z. Avaliação da educação infantil: propostas em debate no Brasil. **Interações**, n. 32, p. 68-88, 2014.

SOUZA, T. N. de; CAMPOS-DE-CARVALHO, M. Avaliação para promoção da qualidade em educação infantil. **Contrapontos**, v. 4, n. 1, p.125-140, Itajaí, jan./abr. 2004.

SÜSSEKIND, M. L. As (im)possibilidades de uma base comum curricular. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 12, n. 03, p. 1512-1529, out./dez. 2014.

TYLER, R. W. **Principios básicos del currículo**. Traducido por Enrique Molina de Vedia. Buenos Aires: Editorial Troquel S.A., 1973.

UNICEF. **Acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da educação básica na idade certa**: direito de todas e de cada uma das crianças e dos adolescentes. Fundo das Nações Unidas para a Infância: Brasília, DF: UNICEF, 2012.

VASCONCELOS, M. D. Pierre Bourdieu: a herança sociológica. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, a. XXIII, n. 78, p. 77-87, abr. 2002.

ZUCOLOTO, K. A. **Educação infantil em creches**: uma experiência com a escala ITERS-R. 2011. 307 f. Tese (Doutorado)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.