Da proposição da reforma do Estado brasileiro na última década do século XX à adesão crescente do país ao comparativismo internacional na segunda década do século XXI: implantação e consolidação do Estado Avaliador no Brasil

Zanardini, Isaura Monica [1]

Oliveira, Janete [2]

RESUMO

Este trabalho representa um recorte da dissertação de mestrado intitulada *Accountability nas Políticas Educacionais a partir dos anos de 1990: controle e regulação da Educação no contexto do Estado Avaliador*, defendida na Universidade Estadual do Oeste do Paraná em 2023. Adotando uma abordagem qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental, analisamos a organização do Sistema de Avaliação Nacional e a adesão do Brasil a avaliações comparativas internacionais. Procuramos estabelecer relação entre o acirramento do viés avaliativo comparativista e as fases do Estado Avaliador no Brasil, tendo como norte a conceituação feita por Afonso (2009, 2010, 2013). Verificamos que, por meio dessas práticas avaliativas, o Estado define e altera a regulação e controle sobre o sistema de ensino e, ao mesmo tempo, estreita a relação entre público e privado.

Palavras-chave: Estado Avaliador; gerencialismo; política educacional; avaliação externa.

From the proposition of the reform of the Brazilian state in the last decade of the 20th century to the country's growing adherence to international comparativism in the second decade of the 21st century: Implementation and consolidation of the Evaluator State in Brazil

ABSTRACT

[1] Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Email: monicazan@uol.com.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/6456334067333175. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2226-3840.

[2] Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Email: janwebps@hotmail.com. Lattes: https://lattes.cnpq.br/0432401621822234. Orcid: https://orcid.org/0009-0001-9199-165X.

This assignment represents a snip of the master's dissertation named: Accountability in Educational Politics since the years of 1990's: control and regulation of education in context of the Evaluator State, defended at Universidade Estadual do Oeste do Paraná in 2023. Adopting a qualitative approach, through bibliographic research and documentary analysis we analyze the organization of the National Evaluator System and Brazil's accession to comparative international evaluation. We seek to establish a relationship between the intensification of the comparative evaluative bias and the phases of the Evaluator State in Brazil, taking as a guide the conceptualization done by Afonso (2009, 2010, 2013). We note that in the last decades, Brazil has expanded the intern evaluation politics and adhered comparative international exams, going through the different phases of the Evaluator Stata, as presented by Afonso. We find that, through the evaluation practices, the state defines and alters the regulation and control over the education system and, at the same time, tightens the relationship between public and private.

Keywords: evaluator state; managerialism; educational policy; external evaluation.

De la propuesta de Reforma del Estado brasileño em la última década del siglo XX a la creciente adhesión del país al comparativismo internacional em la segunda década del siglo XXI: Implementación y consolidación del Estado Evaluador en Brasil

RESUMEN

Este trabajo representa un extracto de la tesis de maestría titulada: Responsabilidad en las políticas educativas de la década de 1990: control y regulación de la educación en el contexto del Estado evaluador, defendida en la Universidad Estadual del Oeste de Paraná en 2023. Adoptando un enfoque cualitativo, por medio de una investigación bibliográfica y análisis documental, analizamos la organización del Sistema Nacional de Evaluación y la adhesión de Brasil a las evaluaciones comparativas internacionales. Buscamos establecer una relación entre la intensificación del sesgo evaluativo comparativo y las fases del Estado Evaluativo en Brasil, a partir de la conceptualización hecha por Afonso (2009, 2010, 2013). Encontramos que, por

medio de estas prácticas evaluativas, el Estado define y cambia la regulación y control sobre el sistema educativo y, al mismo tiempo, fortalece la relación entre lo público y lo privado.

Palabras clave: Estado evaluador; gerencialismo; política educativa; evaluación externa.

INTRODUÇÃO

A análise da articulação entre a Reforma do Estado Brasileiro, iniciada a partir dos anos de 1990, e o acirramento da lógica do Estado Avaliador é parte da dissertação de mestrado intitulada *Accountability nas Políticas Educacionais a partir dos anos de 1990: controle e regulação da Educação no contexto do Estado Avaliador*, defendida na Universidade Estadual do Oeste do Paraná em 2023.

Por meio da análise da organização do Sistema de Avaliação Nacional e da adesão do Brasil a avaliações comparativas internacionais, verificamos como tem se dado a evolução das fases do Estado Avaliador no Brasil, tendo como norte a conceituação feita por Afonso (2009, 2010, 2013).

Situamos nossa análise a partir do movimento de crise e reorganização do sistema do capital, a fim de apreendermos os determinantes das políticas educacionais vivenciadas no Brasil, que enfocam de maneira sistemática e cada vez mais acentuada da década de 1990 até a atualidade e os processos de controle, efetivados pelo Estado, por meio da implantação de mecanismos de avaliação externa.

Buscamos compreender a Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, implantada nos anos de 1990 atrelada ao contexto de reorganização do sistema do capital, identificando as justificativas ideológicas que apregoam a necessidade de adequação, inserção do país e da Educação ao processo de modernização demandado pelo “mundo globalizado”. Destacamos a defesa da implantação na administração pública do modelo gerencial, apontando para a centralidade dada à avaliação de resultados nesse modelo e a intensificação das políticas de avaliação externa na Educação, no bojo do que se tem denominado de Estado Avaliador.

O artigo encontra-se organizado em três seções. Na primeira, tecemos considerações sobre o contexto social e político nos anos de 1990, que justificam a propalada necessidade de reforma do Estado brasileiro. Na segunda seção apresentamos elementos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, proposto em 1995, vinculando-o aos pressupostos da Administração Gerencial. Na terceira seção apontamos para a intensificação do modelo de Estado Avaliador, destacando o acirramento e o movimento de continuidade, no campo educacional, das políticas avaliativas de cunho comparativo e classificatório. Verificamos, a partir da análise do Relatório de Gestão do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, do ano de 2022, a ampliação da adesão do país aos exames comparativos internacionais.

1. O contexto da reforma do Estado brasileiro nos anos de 1990

A partir dos anos 1990, ganhou destaque no Brasil a proposta de Reforma do Estado, que visava adequá-lo aos pressupostos neoliberais, amplamente difundidos como a saída necessária para que os países superassem a crise. Tal reforma justifica-se como uma busca por maior eficiência na gestão estatal, bem como pela redução do papel do Estado na economia e na sociedade.

Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado capitalista passou por mudanças significativas, especialmente nos países de capitalismo central, como resposta à crise de superprodução de 1929 e ao modelo fordista de produção em massa. Esse modelo demandava investimentos em capitais fixos e um mercado consumidor estável, e cabia ao Estado controlar as políticas fiscais e monetárias para manter a estabilidade dos ciclos econômicos.

Conforme mencionado por Peroni (2006), as políticas da época eram direcionadas para o investimento público, especialmente em setores relacionados ao crescimento da produção e ao consumo de massa, com o objetivo de garantir o pleno emprego. O Estado também assume o papel de provedor de políticas de seguridade social, habitação, assistência médica e educacional complementando os salários para garantir condições de consumo.

Por cerca de três décadas, o modelo de Estado forte e intervencionista, que promovia políticas sociais e atendia, em certa medida, as demandas da classe trabalhadora para estimular o consumo, prevaleceu, nos países de

capitalismo avançado. Durante esse período, foi possível manter altas taxas de lucro e estímulo ao crescimento econômico, baseado na produção em massa e no poder de compra da força de trabalho.

Esse modelo de organização social, centrado na produção e realização do capital, encontrou dois obstáculos intransponíveis: o esgotamento de novos territórios para expansão e exploração, além da saturação do mercado consumidor. Estas restrições resultaram em uma crise de superprodução, uma vez que o aumento da produtividade, impulsionado pelo uso intensivo da tecnologia, levou à redução da demanda por força de trabalho, criando um excesso de capitais acumulados e falta de consumidores.

Essa nova configuração, conforme descrito por Harvey (1989), é caracterizada pela financeirização do capital, abertura de novos mercados, inovação comercial e tecnológica, e reorganização do espaço e tempo de trabalho em alguns setores. Esta mudança também resultou na flexibilização dos regimes de trabalho e na precarização dos contratos laborais, aumentando o exército de reserva.

O papel desempenhado pelos Estados Nacionais passa a ser questionado, ganhando força a defesa da necessidade de abertura dos mercados, que devem aderir ao processo de globalização, no bojo da retomada dos valores da teoria liberal, sustentáculo teórico do capitalismo desde o seu surgimento, revestido de uma nova roupagem, denominado de Neoliberalismo.

Segundo Peroni (2006), a ascensão do neoliberalismo ocorreu como estratégia ideológica para justificar a crise estrutural do capital. Sob o pretexto de manter os mercados competitivos e resolver as crises causadas pelo excesso de intervenção estatal no período pós-guerra, o neoliberalismo promoveu uma série de medidas que visavam enfraquecer a força de trabalho organizada, sindicatos e associações de classe.

> Da mesma forma que o fordismo dependia de um sistema geral de regulamentação por parte do Estado, chegando a ser visto menos como um mero sistema de produção de massa do que como um modo de vida total, também esse momento histórico, com suas especificidades no âmbito do modo de produção, necessita de uma ideologia para que tais particularidades sejam aceitas e incorporadas, e o neoliberalismo é a ideologia própria dessa fase do capitalismo (PERONI, 2006, p. 4).

A crítica neoliberal ao modelo de Estado Interventor, apontado como ineficiente, indicava a necessidade de uma ampla reforma, que atingisse o Estado e suas instituições, reduzisse seus gastos e "enxugasse" a estrutura estatal. O objetivo era retirar do Estado às atribuições consideradas não essenciais e permitir que as regras do mercado organizassem os setores vistos como potenciais fontes de lucro.

As transformações ocorridas no cenário do capitalismo mundial também impactaram a organização da sociedade brasileira, especialmente a partir da década de 1990, quando a defesa da Reforma do Estado ganhou destaque no cenário sociopolítico.

Na próxima seção trataremos, de maneira mais direta, dos pressupostos defendidos pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que aponta para a necessidade de combate à "ineficiência" da administração estatal por meio da modernização da gestão, a ser realizada por meio da implantação do modelo de Administração Gerencial (New Public Manegement) que teria em vista: "a reforma do Aparelho do Estado, com vistas a aumentar a sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas" (BRASIL, 1995, p. 17).

2. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO E A DEFESA DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

Em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, propondo uma reforma administrativa no contexto da redefinição de seu papel . A ideia central era que o Estado deixasse de ser diretamente responsável pelo desenvolvimento econômico e social pelo meio da produção de bens e serviços, para se fortalecer como promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 17).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado abrange várias questões, incluindo uma interpretação da crise identificada com os preceitos neoliberais, os modelos de administração pública que orientam a ação do Estado, um histórico das reformas administrativas no Brasil desde os anos

1930 e o diagnóstico da situação da administração pública brasileira, com ênfase nos gastos com a área social e funcionalismo, apontados como responsáveis pelo saldo fiscal. O documento destaca como objetivo da reforma administrativa "colocar em prática as ideias gerenciais", apontando para a necessidade de adequação da administração pública ao modelo gerencial.

A reforma se justifica pela suposta necessidade de adaptar a Administração do Estado à "nova ordem do capitalismo mundial", que é caracterizada pela globalização, flexibilidade e novos padrões de produção e consumo. Nesse contexto, o plano propõe o modelo de gestão gerencial como o mais adequado para alcançar a tão almejada eficiência na administração pública. O modelo vigente, burocrático, é visto como ultrapassado devido à sua força, racionalidade formal e centralização, o que exigiria sua substituição ou combinação com o modelo gerencial, alinhando-se com as práticas de gestão do mercado.

Segundo Costa (2010) o modelo gerencialista, ou New PublicManegement – NPM – é fruto de ideias presentes nos meios acadêmicos desde os anos de 1950. Diante da crise e reorganização do capital, pós década de 1970, ganham destaque nos meios acadêmicos e na formulação dos programas de reforma estatal. Esse modelo, segundo o autor, é implementado inicialmente na Inglaterra, na gestão de Margareth Thatcher (1979) representando a crítica ao modelo de intervenção social-democrata e baseando o programa de governo "nas premissas do livre mercado e do neoliberalismo" (COSTA, 2010, p. 150).

Abrucio (1997) destaca que a visão negativa da burocracia, para além da academia, atingiu "de maneira avassaladora" o senso comum, já a partir do final da década de 1970". Somava-se ao sentimento anti-burocrático, causado pela percepção de que este modelo não atendia mais ao contexto institucional, devido a sua morosidade e descolamento das necessidades dos cidadãos, a ideia de que o modelo de gestão empregado na iniciativa privada trazia melhores resultados (ABRUCIO, 1997, p. 11).

Costa (2010), destaca que, apesar das mudanças pelas quais o Modelo de Administração gerencial passou ao longo do tempo, é possível apresentar, de forma geral, as principais tendências desse modelo:

- Descentralização administrativa e política;
- Devolução de funções e autonomia ao mercado e a sociedade;
- Flexibilização de gestão, especialmente nas áreas de pessoal, suprimento, orçamentos e finanças;
- Ênfase na qualidade do processo e dos resultados;
- Preocupação com a eficiência e a redução de custos;
- Busca de maior transparência nos procedimentos e de aumento no controle social sobre a formulação, execução e avaliação das políticas, programas e projetos (ORMOND e LÖFLER, 1999, apud COSTA, 2010, p. 139).

Uma das críticas ao modelo de gestão em curso no Brasil até a década de 1990 – conhecido como Modelo Burocrático Weberiano – é a centralização que sobrecarregava o Estado. Segundo a crítica neoliberal com a gestão de serviços que tornava o Estado lento e ineficiente poderia ser transferida para outras instituições ou para o próprio mercado. Nessa perspectiva, os defensores da reforma gerencial argumentam em favor da descentralização dos serviços públicos.

Bresser Pereira, ministro do MARE, responsável pela proposta da reforma administrativa apresentada pelo Plano Diretor classifica as atividades de atuação do Estado em três setores: Atividades exclusivas do Estado, Atividades não-exclusivas e produção de bens e serviços.

> Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual estão o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos, mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, demandam dos pontos de vista técnico e ético que contem com forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado (PEREIRA, 2000, p. 24).

A partir dessa divisão das atividades em setores é apresentada a divisão de tais atividades, considerando o regime de propriedade destas. Pereira (1998) destaca que: “além da propriedade privada e da propriedade estatal existe uma terceira forma de propriedade relevante no capitalismo

contemporâneo: a propriedade não-estatal." Segundo o autor, essa terceira forma de propriedade, a público não estatal, compreende os bens que, embora não sejam propriedade do Estado, servem ao interesse público, como a saúde e educação. Não sendo, portanto, possível ou interessante, relegar a sua administração completa ao mercado (PEREIRA, 1998, p. 66). O Plano Diretor aponta para a possibilidade que as atividades público não-estatal sejam gerenciadas por Organizações Público não Estatais, sob o controle do Estado, num sistema de "quase mercado".

Para a administração dessas atividades o Plano Diretor aponta para a criação de Agências Públicas não- estatais e para o estabelecimento de parceria com as organizações sociais para a condução de tais atividades. Desregulamentando essas atividades, atender-se-ia ao fundamento da descentralização, defendido pelo modelo gerencial de administração.

Lord (2006) destaca que o processo de descentralização de responsabilidades sociais, proposto pelo Plano Diretor, por meio do movimento denominado de "publicização" não se traduziu, necessariamente, em participação efetiva da sociedade nos processos decisórios e na melhoria dos serviços, conforme reivindicado pelos movimentos sociais nos anos de 1980. Ao contrário, efetivou a "racionalização" dos recursos destinados às políticas sociais, que longe de ter caráter de universalidade, pautam-se em ações compensatórias e focalizadas (LORD, 2006, p. 107).

Na próxima seção procuraremos abordar as consequências da implantação do modelo de administração gerencial na política educacional, enfatizando a centralidade conferida à avaliação de resultados, condizente com os pressupostos desse modelo de gestão e com a configuração do modelo de Estado Avaliador, conforme apontado por Afonso (2013).

3. Considerações sobre a configuração do Estado avaliador no Brasil

No contexto da reconfiguração do Estado brasileiro a partir dos anos de 1990, conforme apresentado no tópico anterior, é atribuído à educação papel relevante. As reformas propostas para a administração do Estado, alcançam as políticas educacionais, trazendo para o espaço escolar, de forma progressiva e cada vez mais acentuada, os pressupostos da administração gerencial. Seguindo as prescrições dos Organismos Internacionais, as reformas

educacionais são tomadas como prioritárias, visto o papel central da educação na adaptação dos países e dos sujeitos às novas configurações do mundo produtivo.

Caberia a educação formal, segundo os pressupostos dos Organismos Internacionais, garantir a paz e o desenvolvimento social, através da melhoria dos padrões de qualidade e eficiência, tendo como parâmetro para os países em condição de "subdesenvolvimento", os níveis educacionais supostamente alcançados pelos países do capitalismo desenvolvido.

No Brasil a década de 1990 é marcada por amplas reformas educacionais, como a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96, a Elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), as Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio, acirramento na implantação de políticas de Avaliação Externa: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE e o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM.

Segundo Afonso (2009), o Estado é chamado a se reconfigurar, à medida que perde autonomia como Estado Nacional na condução de suas políticas internas, pois precisa atender as demandas das grandes corporações e realizar a abertura de mercado, conforme os interesses de expansão do sistema do capital, pautado no ideário neoliberal.

A reconfiguração do Estado ocorre em diferentes momentos e de maneiras diversificadas a depender de determinantes externos e internos que interferem na organização de cada país. No entanto, verifica-se uma certa homogeneidade nas estratégias adotadas nos diferentes países, em razão do direcionamento dos Organismos Internacionais.

No contexto brasileiro, assim como em outros países, há um consenso de que o aprimoramento da qualidade da educação escolar está diretamente relacionado à intensificação das práticas avaliativas. Diversos pesquisadores destacaram o papel fundamental empregado pelos Organismos Internacionais na construção desse consenso, por meio da proposição de estratégias, elaboração de relatórios e divulgação de "boas práticas".

O aumento da ênfase nas práticas avaliativas permite a implementação de sistemas de recompensas e punições com base nos resultados obtidos, seguindo uma lógica de controle e responsabilização de docentes e instituições

- políticas de *accountability*. Essa discussão é abordada por pesquisadores como AFONSO (2009) e SCHNEIDER (2018).

Para Afonso (1999) a configuração do Estado Avaliador articula-se a implementação de mecanismos de avaliação externa periódica pelos sistemas de ensino. Esse controle, via resultados quantificáveis, seguindo o modelo de gestão do mercado, coaduna-se com o contexto socioeconômico em que se verifica uma grande expansão do mercado e ao mesmo tempo que se defende uma retração do Estado.

Desta forma o Estado assume um novo papel, quando comparado a períodos anteriores. Por meio de práticas homogeneizadoras, efetivadas pelas avaliações externas o poder de controle do Estado sob as instituições de Ensino é reforçado. Este assume o status de Avaliador.

> Um Estado que não mais se limita apenas a avaliar, mas que, em sua fase mais auspiciosa, promove a seletividade nacional e internacional, legitima as desigualdades locais e globais e culpabiliza escolas, docentes e governos nacionais pelos resultados educacionais na medida em que trata o fenômeno da responsabilização com conotação negativa e homogeneíza processos educativos pela via de avaliações sistêmicas. Essa seria, portanto, a face mais contemporânea do Estado na sua relação com a educação. Face esta maximizada por uma nova fase do Estado-Avaliador, que se caracteriza no atual estágio de desenvolvimento econômico pela intensificação e exacerbação das políticas de um quase-mercado educacional.

A defesa desse modelo baseia-se na ideia de que ao controlar os resultados, é possível tornar o sistema educacional mais eficiente, ampliando os resultados com menor aporte de recursos; estimulando a competição que favoreceria o alcance de metas pré-estabelecidas. Dessa forma, implanta-se na educação o mesmo modelo utilizado nas reformas econômicas, transpondo para o espaço público o modelo de gestão empresarial.

Para Afonso, a expressão “Estado Avaliador” significa que o Estado passa a admitir “a lógica do mercado, por meio da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados e nos produtos dos sistemas educativos” (AFONSO, 2009, p. 49). De acordo com o

referido autor, são implantados, no campo educacional, mecanismos denominados de "quase-mercado". São quase, porque o controle dos resultados educacionais fica centralizado no Estado, mas observa-se a crescente abertura do campo educacional para a atuação de instituições privadas, seja na determinação da organização do sistema educacional, seja no fornecimento de serviços e materiais por parte da iniciativa privada ao sistema público, num sistema que estreita as parcerias público-privadas.

Para AFONSO (2009), a diversificação, intensificação e ampliação dos sistemas de avaliação permitem classificar diferentes estágios do Estado Avaliador. Segundo esse autor é possível identificar, nas políticas de avaliação implementadas em diferentes países, três estágios, com características próprias. No entanto, podem coexistir, na configuração própria dos Sistemas de Ensino, características de diferentes estágios.

O primeiro estágio representaria a emergência de uma acentuada "vaga avaliadora" que ocorre primeiro nos países centrais do capitalismo nos anos de 1980 e propaga-se para diversos países, na senda das mudanças sociais e políticas vivenciadas nesse período, acompanhando a nova fase de acumulação do capital, conforme explicitamos nos tópicos anteriores deste artigo. A avaliação constitui-se, nesse primeiro momento, como eixo das reformas demandadas pelos Estados Nacionais.

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

As políticas avaliativas encontram-se, nessa primeira fase, vinculadas ao exercício do controle social por parte do Estado. Destaca-se ainda, nesse primeiro momento, a introdução de mecanismos de *accountability,* tendo como base o resultado de testes padronizados, o ranqueamento e a responsabilização de instituições e indivíduos.

A segunda fase, segundo Afonso, vincula-se, de maneira mais direta, ao contexto da mundialização do capital, vinculada as transformações

socioeconômicas e aos efeitos externos sobre as políticas educativas, "tecendo e intensificando novas relações entre o nacional e o global" (AFONSO, 2013, p. 274). É marcada pela forte presença, no campo educacional, da atuação de organismos internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Segundo Afonso:

> Nos anos de 1990, com a presença crescente e incontornável no campo educacional de organizações internacionais como a OCDE, entramos numa nova fase de desenvolvimento do Estado-avaliador. Várias dezenas de Estados, independentemente das suas orientações político-ideológicas e, em grande medida, acima delas, participam ou interferem ativamente, de formas diversas, na construção de um sistema de indicadores e de avaliação comparada internacional em larga escala cujas consequências, mais imediatas, permitem legitimar muitos discursos e vincular muitas políticas nacionais para a educação e formação (AFONSO, 2013, p. 274).

A implantação de uma agenda global ampla, como definidora das políticas educacionais, com forte influência das organizações internacionais e pautadas na ideia de avaliação comparada, que levaria ao alcance dos padrões de modernidade, confere às políticas de avaliação uma aparente consensualidade e neutralidade. Dessa maneira, as reformas educacionais, pautadas no acirramento do controle via mecanismos de aferição de resultados, perpassam diferentes configurações governamentais.

Um exemplo, para Afonso, do que denomina de "comparativismo avaliador" é o Programme for internacional Student Assessment – PISA. Um programa de avaliação comparada, elaborado por alguns países, com destaque para aqueles que ocupam posição central no capitalismo, com forte adesão de países periféricos e semiperiféricos, a partir dos anos de 1990. Para Afonso, essa grande adesão as formas de avaliação comparada podem relacionar-se com a ideologia da modernização.

> A este propósito, a minha perspectiva (aqui provisoriamente enunciada) é a seguinte: certas formas de avaliação comparada (como o PISA) espalham-se mundialmente porque muitos países periféricos e semiperiféricos continuam a perseguir objetivos de modernização, seduzidos por ímpetos de

> progresso (ou de desenvolvimento) conectáveis com agendas educacionais de países capitalistas centrais ou altamente desenvolvidos (ainda que estas agendas pareçam neutras ou benévolas por serem veiculadas por organizações internacionais prestigiadas como a OCDE). Mais especificamente, é a crença nos postulados das teorias da modernização e da neomodernização (e do efeito-demonstração) que subjaz a esta obsessão e expansão avaliativa, a que adere talvez acriticamente, uma grande parte dos países do sistema mundial (AFONSO, 2013, p. 276).

A ideia subjacente a essa lógica avaliativa comparada, é a de que seria possível aos países periféricos ou semiperiféricos atingirem os mesmos padrões de desenvolvimento dos países centrais. Caberiam as avaliações, internacionais e nacionais, demonstrar os déficits e indicar os caminhos para que, por meio da educação, se atinja o nível de competitividade e desenvolvimento econômico desejável. Afonso (2013) faz a denúncia de viés ideológico presente no pressuposto acima, apontando que:

> [...] a ideologia da modernização pode ser um indutor eficaz da adesão incondicional de um número crescente de países a formas de avaliação (aparentemente benévolas) que, depois de homogeneizarem para comparar, acabam por justificar as desigualdades, na base dessa mesma comparação, entre países com estatutos profundamente diferenciados no mesmo sistema mundial. Estamos efetivamente em presença de "fenômenos simultâneos e contraditórios de convergência sistêmica e de divergência competitiva" (Lima, 2011, p. 72) que, do meu ponto de vista, mantêm assim os pressupostos essenciais do sistema capitalista (AFONSO, 2013, p. 277).

Afonso (2013) observa a delimitação de uma terceira fase, a qual denomina de Pós-Estado Avaliador. Apoiado em Santos (2004), destaca como característica dessa fase uma "exacerbação e diversificação de lógicas neoliberais de transnacionalização da educação, com ênfase na privatização, mercadorização e mercantilização" (AFONSO, 2013, p. 281). Nessa fase, segundo o autor, identifica-se uma exacerbação da racionalidade burocrática e um acirramento do controle, por meio dos resultados educacionais. Amplia-se consideravelmente o viés comparativista internacional.

É possível observar, portanto, que a Avaliação emerge como dispositivo de controle por parte do Estado e serve, ao mesmo tempo, como mecanismo de introdução da lógica do mercado no espaço público e de estreitamento das parcerias entre o público e o privado. Desta forma, segundo Afonso (2013) foi possível articular, no interior do sistema educativo um controle maior dos conteúdos e simultaneamente abrir espaço aos interesses privados de todos os "supostamente interessados no mercado educacional" (AFONSO, 2009, p. 128).

Com a finalidade de explicitar como se materializa o Estado Avaliador no Brasil, apresentamos a seguir aspectos gerais dos mecanismos de avaliação adotados pelo Estado, que ganham relevância ao longo da década de 1990 e expandem-se nas duas primeiras décadas do século XXI. Destacamos a implantação e expansão do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, que possibilita a aferição e divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e a crescente vinculação do país aos sistemas de avaliação internacional.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional – INEP, a partir de 1988, com aplicação a partir de 1990, tem como objetivo explicitado o monitoramento da qualidade da educação básica. O SAEB produz indicadores educacionais do Brasil, regiões, unidades da Federação, municípios e escolas. Esse sistema ganha relevância nos anos de 1990, tendo sua ação progressivamente expandida na primeiras décadas do século atual.Esse aprimoramento possibilitou a geração de resultados de desempenho por escolas e municípios.

No ano de 2005 o SAEB é ampliado, a aplicação da avaliação, que era realizada por amostra, passa a abranger todos os estudantes das séries finais, tornando-se censitária.

Com a publicação da Portaria n° 931/2005, o SAEB sofre uma bifurcação, passando a ser composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida comumente como Prova Brasil. Essa reconfiguração representou uma alteração significativa no modelo de avaliação educacional que havia sido instaurado na primeira fase do Saeb, em 1990, e nos estudos-pilotos realizados a partir de 1988.

Da composição dos resultados dessas duas avaliações promovidas pelo SAEB a partir de 2005 (ANEB+ANRESC) obtêm-se o Índice Nacional de Educação Básica – IDEB, que passa a ser divulgado a partir de 2007, atribuindo aos sistemas de ensino e às instituições um score, possibilitando o ranqueamento e a comparação entre eles. A possibilidade de comparação a partir dos dados divulgados é amplamente explorada pela imprensa e utilizada como ferramenta de responsabilização, premiação e punição de escolas, que passam a ter a destinação de recursos atrelada aos resultados verificados.

A partir da reformulação em 2005 os resultados do SAEB passam a nortear as políticas de investimento em diferentes governos, percebe-se que ora se privilegia as instituições com melhores resultados, por meio de políticas de bonificação e premiações, ora os investimentos voltam-se para as instituições com piores indicadores, com políticas compensatórias. Em uma ou outra situação evidencia-se a lógica de investimentos focalizados, na contramão da perspectiva universal do direito à educação de qualidade.

Para Schneider e Rostirola (2015) a implantação do SAEB está relacionada a implantação no Brasil da primeira fase do Estado Avaliador. No entanto ao contrário do que ocorreu em outros países, onde essa etapa inicial também envolveu a interseção entre processos de responsabilização e políticas de avaliação (políticas de *accountability*), no cenário brasileiro, esse processo levou mais tempo para se consolidar, ocorrendo de maneira mais sistemática somente a partir de 2005, quando houve uma ampliação significativa da abrangência do Saeb.

De acordo com Fernandes e Gremaud (2009), a divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) a partir de 2007 é o marco da implantação de políticas de *accountability* no Brasil, vinculadas aos resultados das avaliações externas. Esse índice classifica as instituições educacionais e promove a responsabilização das escolas pelos resultados alcançados. Desta forma, foi apenas na primeira década do século atual que o Estado Brasileiro começou a apresentar as características centrais do Estado Avaliador, conforme definido por Afonso (2013).

Destaca-se que a Organização do Sistema de Avaliação no Brasil, segundo, Schneider e Rostirola (2015), teve como referência as avaliações internacionais. Sendo assim, ao contrário de outros países cuja entrada no segundo estágio do Estado-avaliador, deu-se após o desenvolvimento de seus

sistemas próprios de avaliação, "no Brasil o segundo estágio do Estado-avaliador desenvolveu-se *pari passu* ao primeiro, confundindo-se ou mesmo, em alguns momentos, antecipando-se a este" (SCHNEIDER e ROSTIROLA, 2015, p. 502). Portanto, a adesão do Brasil ao PISA e em exames comparativos internacionais é uma evidência de sua inserção no segundo estágio do Estado-avaliador.

No âmbito das avaliações educacionais externas, o Brasil não se limita ao Sistema de Avaliação Nacional e a adesão ao PISA, mas também tem aderido a diversos instrumentos de cunho comparativo internacional, demonstrando uma tendência crescente nos últimos anos, conforme evidenciado no Relatório de Gestão do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de 2022. Destacamos, de forma sucinta, as avaliações internacionais aos quais o Brasil participa, que corroboram com a tese defendida por Afonso (2013) acerca da crescente superação das fronteiras nacionais no âmbito avaliativo. O referido relatório apresenta como Ações Internacionais:

- PISA: Programme for International Student Assessment, estudo comparativo internacional, realizado a cada três anos pela OCDE. Aplicado aos estudantes na faixa dos 15 anos de idade, com o objetivo de avaliar habilidades de leitura, matemática e ciências. O Programa também avalia outros domínios opcionais, chamados inovadores, que podem variar a cada edição.

- ERCE: O Estudo Regional Comparativo e Explicativo, conduzido pelo Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), ligado à Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe (OREALC/UNESCO Santiago). Avaliação educacional direcionada aos países da América Latina e Caribe, com o objetivo de produzir informações sobre a aprendizagem dos alunos nas áreas de escrita, leitura, matemática, e ciências e a análise de fatores associados a esses resultados. O Brasil participa do ERCE desde a primeira edição, em 1997.

- PIRLS - Progress in International Reading Literacy Study (Estudo Internacional de Progresso em Leitura), estudo realizado a cada cinco anos pela International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), associação internacional de avaliação em educação.

Tem como objetivo investigar as habilidades de leitura de estudantes matriculados no ensino fundamental. É composto por testes cognitivos e por questionários voltados a estudantes, familiares, professores e diretores. A primeira aplicação para estudantes brasileiros ocorreu em 2021.

- ICCS - International Civic and Citizenship Education Study, (Estudo Internacional de Educação Cívica e Cidadania) avalia como as crianças da oitava série (com mais de 13,5 anos de idade) estão preparadas para desempenhar seus papéis como cidadãos na sociedade moderna, por meio da construção de um teste internacional comparável de conhecimento de cidadania dos alunos, que aufere os entendimentos conceituais e competências em educação cívica e educação para a cidadania. O estudo também registra habilidades, atitudes cívicas e comportamentos dos países participantes. Segundo o caderno do INEP os resultados permitem que cada país avalie suas concepções de cidadania e o papel da educação cívica para a cidadania na preparação dos jovens para as novas tendências mundiais no contexto da globalização. A adesão do Brasil a esse exame ocorreu em 2020.

- TIMSS - Trends in International Mathematic sand Science Study (Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências) é realizado a cada 4 anos pela International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), associação internacional de avaliação em educação. O estudo investiga as habilidades de Ciências e Matemática dos estudantes do 4º e 8º anos do ensino fundamental. No estudo, também são analisados os fatores contextuais associados aos resultados. A avaliação é composta por testes cognitivos e por questionários aplicados aos diretores, professores, alunos e familiares. A adesão do Brasil a esse exame deu-se em 2022.

Observamos que nas duas primeiras décadas do século atual, o Brasil tem ampliado as políticas internas de avaliação e aderido a exames comparativos internacionais, perpassando pelos diferentes estágios do Estado Avaliador, conforme apresentado por Afonso (2013). Por meio dessas práticas avaliativas, o Estado define e altera a regulação e controle sobre o sistema de ensino e, ao mesmo tempo, estreita a relação entre público e privado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desse artigo procuramos estabelecer o vínculo entre o acirramento das práticas avaliativas estandardizadas no Brasil e a implantação do modelo de Estado Avaliador. Tendo como norte a conceituação feita por Afonso (2009, 2010, 2013), evidenciamos como tem se dado a evolução das fases do Estado Avaliador no Brasil,

Identificamos, a partir das análises dos referenciais selecionados para estudo, que as avaliações externas se tornam cada vez mais demandadas, no Brasil, a partir dos anos de 1990. E que estão atreladas as reformas em torno da configuração do Estado, chamado a se reorganizar a fim de adequar-se à nova configuração do sistema do Capital.

A crise do capital, a partir dos anos de 1970, à medida que proclamou os limites de modelos estatais com viés promotor de políticas sociais, abriu espaço para o crescimento da defesa do neoliberalismo. Ancorados na ideia de que o Estado é ineficiente, excessivamente carregado de demandas, burocratizado, propôs-se a sua reforma, a fim de aproximar seu modelo de administração ao modelo privado, supostamente mais eficiente. A partir de tal ideário, analisamos a proposta de reforma para o Estado brasileiro, apresentada pelo Plano Diretor, de 1995, no qual constatamos a defesa da implantação do modelo de administração gerencial, nos moldes do setor privado, para a administração pública.

Como componente essencial do aparato estatal e vista como crucial pelos Organismos Internacionais, a reforma da educação ganha prioridade na agenda dos governos, no Brasil a partir dos anos de 1990, com o objetivo de adequá-la às novas demandas da sociedade. Nesse contexto, emerge a busca ideológica por maior eficiência nas escolas, dando espaço para a lógica meritocrática de avaliar, ranquear e comparar nas políticas educacionais. Discursos e reformas estão estreitamente vinculados às diretrizes dos Organismos Internacionais, que gradualmente constroem o consenso em torno da necessidade de estabelecer uma agenda educacional unificada, guiada e preconizada pelo movimento que valoriza a Educação para Todos. Isso é justificado como uma resposta à exigência de adaptação dos países ao ideário da globalização.

Nesse contexto, compreendemos a implantação do modelo de Estado Avaliador, ancorado na ideia que, por meio da política de avaliação externa seria possível aos países "em desenvolvimento", observar e corrigir os desvios em seus sistemas de ensino e, procurando se aproximar dos padrões atingidos pelos países em desenvolvimento, chegar-se-ia também, ao almejado status de nação desenvolvida.

A pesquisa nos possibilitou constatar que ao longo das duas primeiras décadas do século XXI o Brasil expandiu suas políticas internas de avaliação e se engajou em avaliações comparativas internacionais, transitando pelas fases do Estado Avaliador, conforme delineado por Afonso (2013). Por meio de tais práticas avaliativas o Estado altera o modo de regulação e controle sobre os sistemas e instituições de ensino, ao passo que amplia a relação entre público e privado.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial naAdministração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.10, p. 1-50, 1997. Disponivel em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Acesso em: 20 Ago. 2022.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, dez. 1999.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação.** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate ibero-americano. **Sísifo**, Lisboa, n. 9, p. 57-69, maio/ago. 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. In: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (Org.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo, SP: Cortez, 2010. p. 147-170.

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório de gestão 2021**: gabinete da presidência do Inep: prestação de contas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) ao Tribunal de Contas da União (TCU). Brasília, DF: Inep, 2022.

BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2000). **A reforma gerencial do Estado de 1995**. *Revista De Administração Pública*, *34*(4), 7 a 26. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>. Acesso em: 20 Ago. 2022.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro:** crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. O caráter histórico da pesquisa em educação. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-14, 10 nov. 2019.

HARVEY, David. **Condição Pós Moderna**. 4 ed. São Paulo: Loyola, 1989.

LORD. L. Limites e dificuldades à gestão democrática: um estudo sobre a área de Educação a partir do Conselho Municipal de Porto Alegre. IN: PERONI, Vera Maria. **Dilemas da Educação Brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado.** Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2006.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. Tradução Paulo Casar Castanheira, Sérgio Lessa, - 1 ed. Revista - São Paulo: Boitempo, 2011.

MISOCZKY, M. C. A.; ABDALA, P. R. Z.; DAMBORIARENA, L. A. A trajetória Ininterrupta da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos Marcos do Neoliberalismo e do Gerencialismo. **Administração Pública E Gestão Social**, 1(3), 2017, p. 184–193. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.5126>. Acesso em: 20 Mar. 2023.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. As reformas da educação escolar brasileira e a formação de um intelectual urbano de novo tipo**.** In: **Reunião Anual da ANPEd**, 27.; 2004. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt05/t0510.pdf>. Acesso em: 01 Abr. 2022.

PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: editora 34, 1996.

PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90: crise e reforma. 1997.** Disponível em: <http://wwwmare.gov.br/reforma>. Acesso em: 04 Set. 2022.

PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. 1998, n. 45 [Acessado 4 Setembro 2022], p. 49-95. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?lang=pt#>. Acesso em: 04 Set. 2022.

PERONI, Vera Maria. O estado brasileiro e a política educacional dos anos 90. **Anais da 23ª Reunião Anual da ANPEd**, Caxambu, 2000. Disponível em: <www.anped.org.br/biblioteca/item/o-estado-brasileiro-e-politica-educacional-dos-anos-90>. Acesso em: 25 Mar. 2022.

PERONI, Vera Maria. Reforma do Estado e Políticas Educacionais no Brasil. **Revista Educação e Políticas em Debate**, *[S. l.]*, v. 1, n. 1, 2012. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/17362>. Acesso em: 26 Mar. 2022.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; MIGUEL, Samuel Santos. Produção científica sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização (*Accountability*) no Brasil. **Atos de Pesquisa em Educação**, [S.l.], v. 14, n. 1, p. 262-278, maio de 2019. DOI: http://dx.doi.org/10.7867/1809-0354.2019v14n1p262-278. Disponível em:<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/6634>. Acesso em: 04 Set. 2022.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Luiz Elton; DURLI, Zenilde. Políticas de avaliação e regulação da qualidade: repercussões na Educação Básica. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v.16, n.1, p. 109 – 138 jan./mar. 2018. Disponível em:<http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum>.Acesso em: 10 Jul. 2022.

SCHNEIDER, M. P., & Rostirola, C. R. Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, 31(3), 2016, p. 493–510. https://doi.org/10.21573/vol31n32015.63790

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; RIBEIRO, Elina Renilde de Oliveira. Contornos do Estado avaliador no Brasil. **Est. Aval. Educ**., São Paulo , v. 31, n. 78, p. 723-741, set. 2020 . Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-68312020000300723&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 01 ago. 2023. Epub 09-Jun-2021. https://doi.org/10.18222/eae.v31i78.7096.

Submissão em 15 de setembro de 2023.
Aceite em 27 de outubro de 2023.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Texto da Licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/