

# Avaliação de Larga Escala e a Gestão da Qualidade da Educação Municipal no Maranhão<sup>1</sup>

FLÁVIA FERNANDA SANTOS SILVA<sup>2</sup>

## Resumo

*Compreender a centralidade que os testes de larga escala foram ganhando ao longo dos anos, bem como o porquê deles se tornarem um dos principais mecanismos para monitorar a qualidade da educação brasileira, é um desafio em razão dos consensos e dissensos que existem em torno deste tema. Sendo esta uma realidade em crescimento no país, principalmente quando já se observam a implementação de diversas estratégias gerencialistas que enfatizam avaliação de sistemas escolares. Este artigo discute a perspectiva de qualidade da educação que vem sendo associada ao desempenho nos testes de larga escala, em âmbito nacional, analisando essa influência e suas repercussões no contexto da gestão municipal da capital do estado do Maranhão. A pesquisa de caráter qualitativo, contemplou o uso de procedimentos de entrevistas semiestruturadas e análise documental. Ao examinar as ações implementadas que visam à melhoria dos resultados das escolas de ensino fundamental, verificou-se que essas políticas têm impulsionado a elaboração de uma estrutura de gestão com foco em resultados, culminando na implementação de um sistema próprio de avaliação, conduzido por uma instituição externa à rede, que influencia os princípios, a estrutura e forma de gestão dos resultados nas escolas.*

**Palavras-Chave:** Avaliação, Qualidade, Município, Maranhão, Gestão.

## Abstract

*Understanding the centrality that large-scale tests have gained over the years, as well as why they have become one of the main mechanisms to monitor the quality of Brazilian education, is a challenge because of the consensus and dissent that exist around this topic. This is a growing reality in the country, especially when the implementation of several managerialistic strategies that emphasize the evaluation of school systems can already be observed. This article discusses the perspective of quality in education that has been associated with performance in large-scale tests, at the national level, analyzing this influence and its repercussions in the municipal context of the capital of the state of Maranhão. The qualitative research included the use of semi-structured interview procedures and document analysis. By observing the implemented actions that aim to improve the results of elementary schools, these policies promote the development of a management structure focused on results, culminating in the implementation of an evaluation system of its own, conducted by an institution external to the education system, which influences the principles, structure and way of managing results in schools.*

**Keywords:** Evaluation, Quality, County, Maranhão.

## INTRODUÇÃO

Necessário considerar que, em grande medida, as políticas de avaliação externas implementadas no Brasil e, particularmente, no Maranhão, são influenciadas por uma

<sup>1</sup> *Large Scale Evaluation And Quality Management Of Municipal Education In Maranhão*

<sup>2</sup> Professora Adjunta da Universidade Federal do Amazonas Campus ISB/ Coari. Doutora em Educação pelo programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Maranhão. Membro do Grupo de Pesquisa em Educação, Formação e Ensino para a Diversidade (GPEFED). Atua principalmente nas seguintes áreas: Políticas Educacionais, Sociologia da Educação, Ensino Fundamental, Infraestrutura escolar e Avaliação externa. E-mail: [flaviafernanda@ufam.edu.br](mailto:flaviafernanda@ufam.edu.br); [flaviafernandasilva@yahoo.com.br](mailto:flaviafernandasilva@yahoo.com.br)

Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), conforme designa Dale (2004), referindo-se a um conjunto de políticas educacionais orientadas por organismos transnacionais de poder e implementadas em diferentes países, face as suas especificidades. Também é preciso destacar que essas políticas são implementadas, em especial, nos países em que o neoliberalismo se tornou hegemônico, na orientação das reformas estatais.

Nesses países, os serviços públicos têm se reestruturado orientados pelos discursos da excelência, da efetividade e da qualidade na lógica do novo gerencialismo (Ball 2006). Associam-se a essa lógica, formas de regulação e controle de resultados educacionais assentes nas práticas próprias do setor privado, orientadas pelas forças de mercado e pelas políticas de responsabilização profissional. Nesse contexto de orientações externas assumidas internamente por determinados grupos sociais no país, a questão da qualidade da educação se modifica.

Crescem os embates entre os grupos que defendem a educação como forma de desenvolvimento humano em sua complexidade, considerada como direito de todos, e aqueles que a reduzem ao direito à aprendizagem. Estes últimos, consideram que se deve atentar para a proficiência dos alunos, mensurada pelos testes padronizados em larga escala, que passariam não só a revelar a desigualdade educacional existente no país como também pode, muitas vezes, reforçá-la.

Em meio a esses embates, a avaliação externa foi ganhando maior centralidade nas políticas educacionais do país, na década de 1990, assumindo papel político, legal e normativo na política nacional de educação. As avaliações externas passaram a ser orientadas por leis e planos nacionais, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil 1996); do Plano Nacional de Educação que vigorou no período de 2001 a 2010, instaurado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (Brasil 2001), e ainda, no atual Plano Nacional de Educação (PNE), de 2014 a 2024, instituído pela Lei nº 13.005, de junho de 2014 (Brasil 2014). Esse último plano legitimou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como um instrumento para definição de metas de qualidade a serem alcançadas pelas redes de ensino e escolas públicas e particulares do país.

Nessa perspectiva, no caso específico do Brasil, o crescente interesse pelas políticas de avaliação externa podem ser analisadas pela influência de fatores externos (Hermida 2006; Oliveira e Araújo, 2005; Oliveira 2009), principalmente quando, a partir de 1980, países norte-americanos, europeus e da América Latina já possuíam seus sistemas nacionais de avaliação educacional, influenciados em grande medida pela posição dos organismos internacionais em estabelecer consensos, sobre o processo de globalização, competição entre os países e conseqüentemente de reformas educacionais (Maroy 2011; Dale 2004; Afonso 2013; Brooke, Alves e Oliveira 2015). Nessa lógica, os sistemas educacionais deveriam se adaptar às novas transformações em relação à competitividade econômica, estabelecendo critérios de controle de qualidade, momento em que a educação passa a ser compreendida como o caminho para retomada do crescimento econômico em escala global. Ademais, esses novos processos de regulação das políticas públicas assumiram características de Estado-mercado, concretizando o Estado-avaliador (Afonso 2000).

Com base nessa realidade, esse artigo discute a perspectiva de qualidade da educação que vem sendo associada ao desempenho nos testes de larga escala, em âmbito nacional, analisando essa influência no contexto municipal da capital do estado do

Maranhão. A pesquisa de abordagem qualitativa, contemplou o uso de procedimentos de entrevistas semiestruturadas e análise documental.

Para melhor entendimento do trabalho, o artigo está organizado em duas seções. A primeira composta pelo debate sobre as perspectivas de qualidade da educação no Brasil e de como atualmente vem sendo associada as avaliações de larga escala. E, a segunda, momento em que se discute a gestão da avaliação externa na Secretaria Municipal de Educação de São Luís do Maranhão e suas repercussões no contexto da qualidade educacional do município.

## QUALIDADE E AVALIAÇÃO DE LARGA ESCALA NO ENSINO FUNDAMENTAL

As reformas de Estado que ocorreram no final do século XX, em escala mundial, tiveram grande influência na elaboração de políticas públicas de avaliação de sistemas, como também repercutiram em reformas de mesma ordem nos sistemas educacionais de países da América Latina. Muitos sistemas de avaliação foram custeados por agências internacionais representativas do capital financeiro, especialmente o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outras, que promoviam empréstimos aos países em desenvolvimento, condicionados a ajustes estruturais na gestão do aparelho de estado e na direção da economia.

Muitas dessas mudanças foram legitimadas pelo discurso da necessidade de melhoria dos indicadores sociais e econômicos que, à época, eram apresentados como uma das principais causas que dificultavam o desenvolvimento dos países da América Latina e Caribe, ante à necessária reestruturação produtiva. A melhoria do “padrão de qualidade” educacional tornou-se objeto de aspiração da agenda dos países latino-americanos influenciados por esses organismos transnacionais.

No Brasil, a qualidade educacional assume diversas conotações, sendo um termo considerado polissêmico em razão dos fatores ideológicos e políticos de cada contexto histórico (Gusmão 2013). Para Dourado *et al.* (2007), a busca de melhoria na qualidade educacional passa pela análise de sua polissemia, incluindo as condições intra e extraescolares bem como os diferentes sujeitos envolvidos no processo. Desse modo, fatores internos e externos das escolas são elementos essenciais na compreensão teórico-conceitual da situação escolar em termos de qualidade da educação. Aspectos como: as condições de oferta do ensino, a gestão e organização do trabalho escolar, a formação, o acesso, a permanência e o desempenho escolar (fatores intraescolares) e, ainda, o espaço social, os direitos, as obrigações e as garantias (fatores extraescolares), são aspectos relevantes na definição da qualidade da educação.

Dourado *et al.* (2016) trata acerca da complexidade de se estabelecer parâmetros de qualidade, principalmente, quando se considera o contexto brasileiro que é marcado por intensas desigualdades regionais, sociais e econômicas. Ao considerarem o sistema brasileiro com redes e normas nem sempre articuladas, os autores questionam como promover avanços na construção de indicadores que sejam comuns em todo o território nacional, visando ao alcance de uma educação de qualidade que atenda aos anseios da população.

A expansão do acesso escolar no país fomentado no período da Ditadura civil-militar (1964-1985) refletiu na concepção de qualidade educacional associada às questões da permanência e de sucesso escolar. Embora esse período se caracterize pela expansão das vagas, também é designado pela incapacidade de incorporar com sucesso todos que ingressavam na escola pública. Medidas como profissionalização compulsória

aliada a parcos investimentos, educação de base tecnicista, professores leigos, entre outras medidas, comprometeram a qualidade da escola pública que, entre outras formas, expressava-se pelas altas taxas de repetência e abandono escolar, particularmente, dos filhos das classes trabalhadoras (Germano 2005).

No período da reabertura política, os anseios sociais por uma educação pública de qualidade para todos marcaram a elaboração da Constituição Federal de 1998, decorrente da intensa mobilização social ocorrida no período. A igualdade de acesso e de permanência bem como a gratuidade do ensino, entre outros requisitos, são condições para a universalização do ensino obrigatório que, no período de promulgação da Constituição (Brasil 1988), restringia-se à população de 7 a 14 anos do ensino fundamental. Antigas demandas sociais para a área da Educação são expressas nesses princípios, crescendo a reivindicação por um referencial de qualidade educacional que respondesse a essas demandas, por longo tempo repressadas.

Nesse contexto histórico, a concepção de uma educação de qualidade social foi gestada como expressão de um projeto político de esquerda, tendo como eixos estruturantes o “[...] direito de cidadania, gestão democrática com participação popular, valorização dos trabalhadores da educação, financiamento em regime de colaboração, e integração entre as políticas, e outros entes jurídicos e sociais” (Flach 2012, 9).

Após a promulgação da Constituição Federal (Brasil 1988), em um contexto de crise econômica mundial e, particularmente, dos países da América Latina, cresceu a pressão para que o país implementasse ajustes econômicos, conforme definido no Consenso de Washington.<sup>1</sup> Instâncias transnacionais de poder, especialmente, o FMI e o Banco Mundial pressionavam, por mudanças estatais e econômicas, em função da dívida externa contraída, particularmente, no período da Ditadura civil-militar. A pressão pela desregulação dos mercados, ajustes fiscais, privatizações, reformas previdenciárias e trabalhistas, contrapunham-se, sobremaneira, à concepção de Estado Democrático de Direito e da garantia de direitos à população definidos pela Constituição Federal (Brasil 1988), seguindo-se um período de reformas após a Constituição recém-promulgada.

As propostas da Conferência Mundial de Educação para Todos de 1990, organizada pelo Banco Mundial e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), tornaram-se o horizonte político-educacional da educação mundial que muda o foco das políticas educacionais. As políticas deixam de se referenciar aos processos educacionais para organizar-se em função dos resultados, sendo necessário para tanto a implementação de sistemas de avaliação de desempenho como requisito fundamental para o alcance da qualidade educacional.

No caso específico do Brasil, em resposta aos compromissos realizados na Conferência de Jomtien, foi elaborado um conjunto de leis, decretos e programas compensatórios, em sua maioria focalizados no ensino fundamental, conforme preconizam as orientações neoliberais. Essas ações encontravam-se em correspondência como o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem (NEBAS), aprovado durante a conferência que responsabilizou os países emergentes em estabelecer suas próprias metas educacionais. Essas metas deveriam ser referendadas nos Planos Nacionais de Educação, pelos estados e municípios que, por sua vez, também elaborariam seus planos decenais em acordo com o plano nacional.

No caso específico do Brasil, chega-se ao final do século XX com grande dívida histórica educacional, no que se refere ao acesso e à qualidade da educação, de modo

que os baixos investimentos na educação pública resultaram também em baixos indicadores educacionais, que adentraram a década de 1990 necessitando serem sanados (Patto 1990). Os investimentos públicos na construção de escolas e na garantia da melhoria da qualidade educacional não eram suficientes para reverter o fracasso escolar de grande parte da população de alunos das escolas públicas brasileiras que adentrava a escola, mas não conseguiam progredir nos estudos.

As políticas educacionais da década de 1990 tentaram conciliar melhoria de indicadores educacionais sem garantir os investimentos necessários no setor social, com sérias consequências para o referencial de qualidade educacional. As políticas educacionais do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), imbuídas do caráter neoliberal que caracterizou a reforma do Estado, foram direcionadas para o enfrentamento dos “[...] índices educativos quantitativamente insuficientes, o das altas taxas de evasão e de repetência, e o problema dos índices absolutos e relativos de analfabetismo absurdos” (Hermida 2006, 26). Isso resultou em um referencial de qualidade educacional de viés economicista concretizadas em consonância com a ideia de “Estado Mínimo”.

No governo de FHC, foram implementados “[...] diversos instrumentos – desde a aprovação de projetos de lei até propostas de emendas constitucionais, medidas provisórias, decretos e portarias” (Hermida 2006, 25), para viabilizar a centralidade e adequar a avaliação nacional às novas demandas. Na ocasião, problemas que ocorriam nos sistemas educacionais, a exemplo da ausência de dados sobre o rendimento escolar, foram tomados como prioridade pelo Ministério da Educação para implementar as mudanças na educação básica (Gatti 2015).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado que orientava a redefinição do papel do Estado com base no gerencialismo, fundamentou-se nos pilares da descentralização, da criatividade, da avaliação sistemática, do controle por resultados e da competição administrada (Brasil 1995). Nessa perspectiva, a avaliação se consolidou como uma estratégia de gestão, controle e regulação de resultados, cuja eficiência e eficácia se afina com a lógica do mercado. É nesse momento que a avaliação vai se configurando como uma das principais formas do Estado regular a qualidade dos serviços educacionais.

Nesse contexto, o Saeb foi fortalecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, visto que, no art. 9º, que trata das incumbências da União, o inciso VI preconiza que é responsabilidade federal “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (Brasil 1996). Dessa forma, na lei maior da educação brasileira, a avaliação externa nacional é considerada condição para a melhoria da qualidade do ensino e para definir prioridades de ação, considerando os poucos recursos investidos. Reflete o marco das reformas educacionais orientadas para a consolidação da cultura da avaliação em larga escala no Brasil, por meio da criação de sistemas de monitoramento que, além de produzirem informações sobre a educação nacional, presta contas à sociedade dos recursos empregados na área.

Decorridos dez anos de realização da Conferência de Educação para Todos, foram avaliados os avanços obtidos a partir dos acordos firmados em Jomtien, pelos países signatários. No ano 2000, em Dakar, Senegal, foi realizado o Fórum Mundial de Educação com o tema “Educação para Todos: o compromisso de Dakar”. Nessa reunião, foi ressaltada a importância da educação básica para conquista da cidadania,

reafirmando-se a qualidade como uma de suas principais características (Unesco 2001). Enfatizou-se a cooperação dos países com as agências e instituições regionais e internacionais para o incremento da qualidade educacional. Essa cooperação, na concepção de Rabelo *et al.* (2009), contribui, sobremaneira, para a redução do papel do Estado na educação e para o fortalecimento das parcerias com o setor privado e organizações não-governamentais.

Nesse sentido, Dakar reafirmou a necessidade de atendimento das necessidades básicas de aprendizagem (Nebas), colocando em jogo a perspectiva da qualidade enquanto aprendizagem. Nesse sentido, a aprendizagem adquirida deve ser aferida por meio de dispositivos de mensuração, utilizando critérios técnicos e especializados, sendo a finalidade do processo educativo possibilitar bons resultados. A prioridade da alfabetização, o domínio do cálculo e o alcance de habilidades medidas com base nesses critérios devem tornar-se a essência do trabalho educativo a ser desenvolvido com os alunos. Além disso, a educação deve ser mediada por meio do compromisso toda comunidade internacional (Estados e suas instituições, agências financeiras bilaterais/multilaterais e setor privado) e escolar, que reconhecem esse modelo de qualidade no campo da educação.

Em consonância com esses compromissos, outra ação importante foi a participação do Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA),<sup>2</sup> organizado pela OCDE, em 2000. Nesse ano, o Brasil ficou em última colocação no teste que analisou competência de leitura de estudantes de 15 anos, em 32 países. Os resultados também reforçaram o olhar para os problemas de desempenho nas escolas brasileiras, fortalecendo a necessidade da relação entre testes padronizados e a qualidade do ensino no país, embora eles não sejam suficientes para se garantir a melhoria da qualidade de ensino (Oliveira e Araújo 2005).

Contudo, enquanto participante do Pisa e signatário de outros acordos internacionais, o Brasil vem, gradativamente, ajustando-se à Agenda Globalmente Estruturada para Educação (AGEE), em que a avaliação externa às escolas ocupa papel preponderante. A OCDE e outros organismos multilaterais vêm promovendo políticas de avaliação enquanto instrumento de regulação educacional, supostamente, para promover sua qualidade. As ações desempenhadas a partir de 1990 atestam isso, com a implementação do Saeb que, sob a coordenação do Inep, ocupa papel central na política de avaliação da educação básica no país.

Essa lógica não foi abandonada durante os governos do Partido dos Trabalhadores, em particular, nos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007; 2007-2011). Na concepção de Frigotto (2012), esse presidente foi conduzido ao poder por forças progressistas com a tarefa de alterar projeto societário em curso que, ao longo da história do país, tem feito do Brasil uma das sociedades mais desiguais do mundo, sustentado pelas forças conservadoras que buscam perpetuar esse projeto de sociedade (Frigotto 2012). Sem romper com essas forças, esse governo buscou desenvolver um projeto político-econômico de Terceira Via, marcado pelo neodesenvolvimentismo,<sup>3</sup> que buscou imprimir políticas de desenvolvimento econômico sob controle do Estado, aliando políticas econômicas estruturantes; políticas sociais de distribuição de renda e interesses do mercado, por meio de investimento em setores estratégicos da economia (Freitas e Silva 2016).

A educação assumiu maior centralidade no segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, quando, em 2005, acirrou a política de avaliação educacional na perspectiva gerencial. Nesse período, o Saeb foi reestruturado pela Portaria Ministerial

nº 931, de 21 de março de 2005. Assim, o sistema passou a ser composto por duas avaliações:<sup>4</sup> a Aneb, que manteve as características do Saeb, e a Prova Brasil, da qual participam todas as escolas públicas de ensino fundamental com mais de 20 alunos matriculados nas séries avaliadas.

A Aneb, de caráter amostral (atendimento de no mínimo dez estudantes por turma), afere os alunos das redes públicas e privadas de áreas urbanas e rurais do 5º e 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio. A Prova Brasil, de caráter censitário, avalia os estudantes dos anos iniciais (4ª série/5º ano) e dos anos finais (8ª série/9º ano) do ensino fundamental de escolas públicas da rede pública municipal, estadual e federal, com foco em Língua Portuguesa e em Matemática, sendo seus resultados amplamente divulgados a cada dois anos a todos os estados e municípios do país.

Nesse sentido, os testes do Saeb são elaborados a partir de matrizes de referências, onde os conteúdos das provas são associados a competências e habilidades desejáveis para cada série. Para cada disciplina existem descritores que especificam o que os itens das provas devem medir e traduzem uma associação entre os conteúdos curriculares e as operações mentais desenvolvidas pelos alunos. No caso da Prova Brasil, o teste possui uma escala de desempenho nas disciplinas de Língua Portuguesa (Leitura) e matemática (resolução de problemas), organizada em níveis<sup>5</sup> que representam o que os alunos são capazes de fazer (Brasil 2021).

Nesses termos, a Prova Brasil atua como um dispositivo de controle dos resultados educacionais, podendo influenciar na organização curricular das escolas a partir da prescrição de um modelo curricular voltado, prioritariamente, ao alcance das competências nas disciplinas de Português e Matemática, tal como já ocorre no modelo Pisa. Sendo o teste objetivo, suas questões não permitem o posicionamento crítico dos alunos, cujas questões são definidas a partir da lógica de conteúdos mínimos a serem avaliados no sistema escolar.

A Prova Brasil tem objetivo de conhecer a situação de aprendizado das escolas, possuindo estreita relação com o Índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que “reúne em um só indicador, dois conceitos importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e desempenho dos alunos nas avaliações” (Castro 2009, 58). Fernandes (2007) explica que este é um indicador composto, criado em 2007, que combina medidas de desempenho (proficiências em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos avaliados na Prova Brasil e Saeb) e de rendimento da etapa escolar (número de anos da etapa e o número de anos letivos que um aluno gasta para completar uma série), sendo divulgado a cada dois anos.

Além disso, o Ideb tem uma média que varia de 0 a 10. Cada unidade da federação possui metas diferenciadas por município e por escola no 5º e 9º ano do ensino fundamental e no ensino médio. Em relação à média de 0 a 10, Soares e Xavier (2013) explicam que, embora o Ideb seja um indicador inteligível, essa escala possui características complexas que não apresentam uma interpretação pedagógica. Para os autores, uma interpretação possível de se fazer desse índice são os níveis de proficiência dos alunos, quando colocados em diferentes níveis, em que as interpretações expressem o que os alunos dominam e sabem fazer (Soares e Xavier 2013).

É importante ressaltar que, com a aprovação do novo PNE, promulgado no governo da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), e instituído pela Lei nº 10.005, de 25 de junho de 2014 (Brasil 2014), vigente no período de 2014 a 2020. As políticas educacionais implementadas nesse governo, em grande medida, consistiram na

continuidade daquelas que vinham sendo implementadas no governo anterior. Na atualidade, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, em sua meta 7, propõe a melhoria da qualidade no ensino fundamental pelos avanços no fluxo escolar e na aprendizagem, de modo que se alcance as metas do Ideb até a vigência deste plano.

O PNE reforçou a perspectiva de melhoria da qualidade da educação, definindo metas referentes a todos os níveis e etapas da educação básica. Foram definidas metas e estratégias para a educação básica que impactam na qualidade da educação, entre elas destacam-se as que tratam da alfabetização até os 8 anos de idade, universalização educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, educação integral, entre outras ações. A meta 7 aborda, especificamente, a qualidade da educação por meio do aperfeiçoamento de mecanismos de avaliação da aprendizagem e pelo alcance das metas do Ideb. Reforça-se a perspectiva das políticas de avaliação como meio de fomentar a qualidade educacional, enfatizando-se a concepção de qualidade associada à aprendizagem, conforme observa-se na Lei nº 9.394/1996 e no PNE 2014-2024. Mas, concomitante com a crítica do uso de metas, alguns autores (Cassasus 2007; Machado 2012) e do Ideb (Almeida, Dalben e Freitas 2013; Ronca 2013) questionam o uso dos resultados das avaliações de larga escala, como retrato fiel da qualidade das escolas.

É importante destacar que o golpe de Estado, de 2016, retirou do poder a presidenta eleita Dilma Rousseff, e abriu espaço para a intensificação das políticas neoliberais no país. O documento “Uma ponte para o futuro” publicado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e pela Fundação Ulisses Guimarães, em 29 de outubro de 2015, demonstra esse acirramento em suas propostas: retomada de privatizações; abertura comercial; desregulação econômica; destruição de programas sociais e políticas públicas. O teto de gastos públicos aprovado no governo do presidente Michel Temer (PMDB) (2016-2019), por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, congelou os investimentos públicos na área social por 20 anos. Isso impactou, sobremaneira, os gastos com a educação e, por conseguinte, o alcance das metas propostas pelo PNE.

Em 2019, inicia-se um novo governo comandado por Jair Messias Bolsonaro, cujas ações na área da educação, ficaram à mercê das mudanças na passagem para o novo governo, concomitante com os impactos da pandemia da COVID-19 na área da educação, a partir de 2020.

Assim, a trajetória histórica da educação brasileira é marcada por avanços e retrocessos que impactam na construção de uma educação de qualidade para todos. Existem diferentes concepções de qualidade que integram os projetos de educação coexistentes na sociedade. Cada grupo social busca imprimir seus próprios projetos nas políticas educacionais, retratando os conflitos existentes.

#### **A GESTÃO DA AVALIAÇÃO DE LARGA ESCALA NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS / MARANHÃO**

Ao mesmo tempo em que a avaliação externa, gradativamente, foi ganhando espaço e notoriedade no campo da educação, simultaneamente, vem sendo contestada por educadores, gestores e por vários pesquisadores da área pelos usos a que tem se prestado, em especial, como forma de regulação e controle dos sistemas escolares.

Para além da alteração na forma de regulação da instituição Estado, a forma como os resultados vêm sendo utilizados e publicizados no país, concomitante com a ausência de consenso sobre o que é qualidade da educação, têm colaborado na promoção

de uma cultura avaliativa, com demasiada importância na gestão da educação pública, colocando-a como quase mercado, uma vez que são os imperativos de mercado que têm dado corpo às políticas educacionais em vigor.

Em São Luís, capital do estado do Maranhão, pesquisadores como Coutinho (2008), ao analisar as políticas educacionais direcionadas para educação básica, mostra como, nos anos de 1990, a reforma do aparelho do estado no Brasil, no caso do estado do Maranhão, proporcionou o controle do estado pelo grupo político liderado pela família Sarney. Acirrou-se as condições de precariedade educacional do estado por meio da promoção de diversas ações focalizadas desenvolvidas com a parceria de ONGs, estimulando a privatização, a reorganização e flexibilização da administração pública sob os moldes gerencialistas.

Nesse cenário, a qualidade do ensino fundamental no Maranhão já se encontrava historicamente comprometida em razão das péssimas condições de infraestrutura e funcionamento das escolas, tanto na rede estadual quanto na rede municipal de ensino, que se mostravam distante das condições necessárias à prática educativa com qualidade. De acordo com Coutinho (2008, 302):

Para se ter uma ideia desse quadro, no início da década de 90, registravam-se aproximadamente 40 mil crianças em escolas comunitárias, na periferia de São Luís (áreas palafitadas, de ocupação, e em bairros pobres da zona rural da ilha) à espera de vagas na rede municipal ou estadual. [...] Os prédios escolares mostravam-se, na maioria, sem condições para a prática educativa (casas, depósitos, galpões, salões de igrejas, clubes, associações, casa do professor e espaços precários construídos por ONGs.).

Compreende-se que essa oferta de infraestrutura de baixa qualidade com base em precário atendimento nas escolas de educação básica no município, refletiam o trato do poder público local, não assegurando uma educação pública de qualidade que promovesse o desenvolvimento das potencialidades dos alunos, mas agravava a desigualdade educacional. Esta realidade interfere diretamente nos indicadores educacionais, e o Maranhão adentrou o século XXI, tentando resolver os problemas da universalização do acesso e da permanência dos estudantes à educação básica, sendo a rede municipal a mais impactada em razão do processo de municipalização do ensino no contexto da Reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, que implicaram na gestão e no financiamento conforme a política do Estado Mínimo.

Com esses problemas de rendimento escolar, foi se afirmando no estado do Maranhão a contínua necessidade de melhorar resultados, em grande parte, impactados pelos problemas de infraestrutura das escolas, da formação docente e demais processos que envolvem a gestão das redes de ensino públicas. Com indicadores educacionais que precisavam ser sanados, o Maranhão foi se enquadrando no movimento nacional que direcionou para o campo da avaliação externa, as mudanças que precisavam ser efetivadas para que o estado avançasse em relação às metas projetadas a nível nacional. No tocante à rede municipal de educação de São Luís, a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) foi instituída nos termos da Lei nº 1.847, de 10 de janeiro de 1996, e é responsável pela oferta escolar e gestão de políticas públicas na área da Educação do município.

Conforme prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil 1996), cabe ao município ofertar a educação infantil e o ensino fundamental, níveis iniciais da educação básica, bem como ofertar as diversas modalidades especial; Jovens e Adultos (EJA) etc. Sendo essas as etapas da educação básica e modalidades ofertadas no sistema municipal, cabendo à secretaria e o Conselho Municipal de

Educação coordenar as políticas educacionais e as ações correspondentes no município. A Rede Municipal de Educação atendeu a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, tal como determinado pela Lei nº 11.114/2005, e tem seu sistema educacional organizado por ciclos de aprendizagem, uma das possibilidades propostas pela LDB, em seu art. 23 (Brasil 1996).

Sabemos que a institucionalização do Saeb na esfera federal foi um marco significativo para difundir a cultura avaliativa e influenciar diversas ações para gestão, planejamento e implementação das políticas de avaliação nos estados e municípios brasileiros. Na medida em que o Saeb foi promovendo diversas mudanças em relação às séries que deveriam ser avaliadas, introduzindo novas avaliações e metodologias estatísticas, permitindo inclusive à comparação dos resultados das diferentes aferições entre escolas através da Prova Brasil, grande parte dos estados e municípios foram alterando o comportamento de seus agentes públicos locais. Gradativamente, foi se incluindo em seus processos de gestão educacional uma valorização demasiada aos dados estatísticos das avaliações externas, com incentivo à competitividade entre escolas, em detrimento de processos democráticos de gestão que conduzam à qualidade social da educação.

No que concerne à importância dada ao uso dos resultados das avaliações externas para monitorar a qualidade da educação, no município de São Luís, isso pode ser constatado em documentos como o Plano Plurianual Municipal (2014-2017).<sup>6</sup> Com a perspectiva de alcançar os resultados a médio e a longo prazo, a estratégia da prefeitura, no PPA (Prefeitura 2013, 48), incluiu a criação de eixos estratégicos que viabilizassem a realização de investimentos e a melhora da qualidade dos serviços prestados, sendo a educação uma das áreas de resultado que compreenderiam as áreas de atuação da prefeitura. Assim, uma relação de indicadores permitiria o monitoramento e avaliação do plano, sendo ressaltada a importância do uso de indicadores para subsidiar as políticas no município, tratados como “aqueles que sintetizam as grandes transformações na realidade de São Luís pretendidas ao final dos próximos quatro anos”.

Nesse sentido, o planejamento de ações destinadas à melhoria da qualidade na educação do município valoriza a avaliação externa como mecanismo de controle e regulação do Estado, embora ela seja insuficiente para determinar a qualidade educacional em sua totalidade, principalmente quando há demais fatores intra e extra escolares que incidem sobre a qualidade, a exemplo do nível socioeconômico e cultural dos alunos, a valorização e formação docente, as condições materiais e imateriais de trabalho, a gestão escolar, a infraestrutura e recursos das escolas, entre outros (Chirinéa e Brandão 2015).

Outro documento, o Plano Municipal de Educação de São Luís, apresenta um diagnóstico da educação do município, em relação à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio, mas possui foco no ensino fundamental, pois situa o Ideb enquanto indicador cujos índices precisam ser melhorados nesta etapa da educação básica. Além disso, ressalta-se o Ideb enquanto parâmetro para formulação de políticas locais na educação:

Com o objetivo de afirmar ainda mais a nossa percepção a respeito da educação, municipal de São Luís, faz-se necessário fazer referência, neste documento dos dados fornecidos pelo Índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), um indicador de extrema relevância por medir o nosso desenvolvimento educacional e permitir a formulação de políticas públicas educacionais e estratégias pedagógicas eficazes e equitativas (Prefeitura 2014, 22).

Percebe-se como Ideb está no centro das atuais políticas do município, orientando o planejamento de ações, no prazo de dez anos. Nessa direção, analisam-se as prioridades da gestão municipal no planejamento educacional em relação às estratégias para assegurar a melhoria da qualidade em que o Ideb está na base das ações.

Ademais, com a responsabilidade em assegurar o aproveitamento dos resultados e de como eles devem contribuir para melhorar a aprendizagem dos alunos, orientando inclusive o corpo docente em relação à construção de uma rotina nas escolas em torno dos testes, a Secretaria Municipal de Educação, mais especificamente, o Núcleo de Avaliação Educacional (NAE) vem executando ações voltadas para as avaliações internas e externas da rede, analisando e planejando estratégias em relação aos indicadores da educação municipal. Este núcleo tem como funções promover ações que colaborem para a melhoria dos indicadores educacionais e da qualidade do ensino na rede; orientar as escolas no que refere à aplicação dos instrumentos de avaliação; realizar encontros formativos; elaborar relatórios, e ainda, protocolos para leitura e interpretação dos dados (Prefeitura 2014).

O NAE acompanha a prática avaliativa das escolas, coleta e interpreta dados obtidos pelo Censo Escolar e pelas avaliações externas, entre as quais o Saeb/Prova Brasil, a ANA e a Provinha Brasil, elaborando e aplicando testes próprios, além de analisar os resultados dos instrumentos de avaliação. Essa coordenação também divulga os resultados das avaliações nacionais, transfere os indicadores educacionais coletados das unidades de ensino da rede aos diversos setores e núcleos da Semed, de modo a subsidiar planejamentos e ações considerando esses resultados (Prefeitura 2014). Um exemplo do trabalho de gestão do NAE, no que se refere à análise de indicadores, pode ser constatado na fala da coordenadora do núcleo quando destaca:

[...] o núcleo de avaliação educacional estuda esses resultados, aí faz a análise, a leitura, interpretação pedagógica, a gente vai analisar os resultados de cada escola, aí lança mão dos microdados que são disponibilizados pelo INEP que são os questionários contextuais. Aí a gente agrega a esse resultado de proficiência porque sai o Ideb, mas o Ideb é a composição de dois indicadores: rendimento e aprendizado, que é o desempenho no teste. Então a gente desmembra isso, estuda esses dois indicadores que compõem o Ideb, agrega esse valor também às informações dos questionários contextuais: onde é que fica essa escola? Por que que foi isso, o que é que aconteceu nessa escola? Teve greve? Por que que foi esse desempenho? (Informação verbal).

Com isso, percebe-se que, de posse das informações sobre os resultados das escolas nos testes e as metas alcançadas ou não do Ideb, o NAE analisa e interpreta os dados, de forma sistemática, observando especificamente a situação de cada escola para que, em seguida, sejam tomadas ações referentes aos resultados encontrados.

No Relatório do Encontro Formativo sobre Avaliação (Saeb/Idéb), de 2018, da Semed de São Luís, percebe-se formações direcionadas à melhoria das metas do Ideb e à aplicação das matrizes de referência da Prova Brasil. Nessas formações, há uma devolutiva aos coordenadores pedagógicos das escolas do ensino fundamental, em relação aos resultados de leitura e da análise dos resultados do Saeb por escola. Nesse documento, objetiva fortalecer o trabalho dos coordenadores pedagógicos direcionando-o à realização de estratégias metodológicas que potencializem práticas de planejamento voltadas para melhoria dos índices no Saeb/Idéb.

Nessa perspectiva, as formações são planejadas voltando-se, prioritariamente, para aos problemas constatados na proficiência dos alunos nas disciplinas de Português e de Matemática, induzindo assim as escolas a repensarem suas ações pedagógicas em função dessas disciplinas: Desse modo, definindo os objetivos, a forma e os principais

conteúdos a serem trabalhados nas escolas, a autonomia profissional sofre a interferência da gestão da secretaria que condiciona o ajuste das práticas pedagógicas, a partir dos resultados das avaliações.

Assim, compreende-se o tratamento que vem sendo conferido aos dados da avaliação, principalmente, em relação ao Ideb, visto que, continuamente, apresentam-se suas metas e a situação em que se encontra o sistema municipal de educação de São Luís.

Com essas informações, entende-se que o Ideb tem sido uma das principais prioridades no planejamento educacional da Secretaria dadas as formas de usos dos resultados e a das metas. É possível afirmar que a secretaria está direcionando essas ações, exclusivamente, para a melhoria de resultados que, certamente, não dizem respeito aos únicos problemas das escolas, nem tampouco podem ser os mais urgentes das escolas, o que revela o caráter pragmático do planejamento educacional, reforçando a percepção da tendência de associar o Ideb como ferramenta para melhorar a qualidade educacional do município.

Outra ação observada, é que a Semed, por intermédio do NAE, estabeleceu e mantém parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF-MG). Entre os serviços prestados pelo Caed, este centro se propõe a implementar, “[...] programas de avaliação de unidades e programas educacionais com o objetivo de elevar a qualidade da educação pública” (Caed 2020).

O Caed se enquadra na categoria de fundação, sendo uma entidade privada sem fins lucrativos com autonomia administrativa e financeira, atualmente credenciada ao MEC/MCTI prestando apoio especializado na execução de projetos e serviços relacionados à avaliação externa e ao desenvolvimento de tecnologias de avaliação e gestão da educação pública (Caed 2020). Atua sob uma perspectiva de qualidade que considera a aprendizagem e os resultados dos testes de larga escala como uma garantia de qualidade na educação. O princípio de que os testes são capazes de medir a aprendizagem e podem servir de instrumentos de gestão nas redes, estão expressos nos cadernos anuais de pesquisa do Caed, em que a avaliação educacional aparece como um lugar centralizado no atual debate educacional (Caed 2017).

Nessa perspectiva, a parceria consolidada entre Semed/Caed atende ao disposto no Plano Municipal de Educação em que se enfatiza, enquanto uma das estratégias da Meta 2, a necessidade do estabelecimento de parcerias para melhoria da qualidade:

2.28) estabelecer parcerias e/ou convênios com todas as esferas governamentais, com a sociedade civil e com a comunidade, com vistas à melhoria da qualidade de ensino, observando suas especificidades e modalidades de ensino, garantindo a funcionalidade dos programas e projetos firmados em todas as escolas da Rede Pública Municipal (Prefeitura 2014, 60).

Com esse propósito, foi firmada a parceria com o Caed, em 2017, para implementar o Sistema Municipal de Avaliação Educacional (SIMAE/São Luís). Com o objetivo de acompanhar e monitorar a qualidade do ensino ofertado na rede por meio da realização de avaliações diagnósticas, a implementação do Simae ocorreu em atendimento à estratégia da Meta 2 do Plano Municipal de Educação.

Embora essa implementação tenha ocorrido, em 2017, percebe-se que a necessidade de implementar um sistema de avaliação na rede já era um debate que vinha ocorrendo internamente desde 2015. Quando se observa os termos do PME, em

que foram traçadas 20 metas para o decênio 2015-2024, percebe-se que a estratégia 2.27 da Meta 2, referente à implementação do sistema de avaliação, apresentava-se como uma meta de curto prazo a ser executada.

A Meta 2 do PME guarda semelhança ou equivale às estratégias definidas na proposta de governo para o segundo mandato de gestão (2017-2020) do prefeito Edivaldo Holanda Junior que previa várias ações, incluindo as da área educacional com foco na melhoria dos indicadores.

No texto do relatório de exposição circunstanciada de governo para o exercício de 2017 do programa “Educar Mais: Juntos no Direito de Aprender”, foi definido como objetivo, “o aumento dos índices educacionais da capital e transformar São Luís em uma cidade cada dia melhor, visando sempre ao bem-estar da população e à melhoria dos indicadores sociais em nosso Município” (Prefeitura 2017, 43).

Além da melhoria dos indicadores, as razões que motivaram a criação do Simae correspondem à ideia de obter diagnósticos para que fossem implementadas intervenções nas escolas classificadas com baixos desempenhos.

Em trechos de entrevistas retirados da página de notícias da Semed, o secretário da educação, gestores de escolas municipais e técnicos do Caed dão depoimentos que elucidam sobre a importância que a rede vem dando à necessidade de elevar os níveis de proficiência dos estudantes. A entrevista do secretário de Educação Moacir Mendes Feitosa, realizada em 2017, no Seminário Municipal de Avaliação Educacional, intitulado: “Avaliação: uma ferramenta de gestão pedagógica e gerencial”, confirma esse posicionamento: “Buscamos a elevação do nível de ensino e aprendizagem dos estudantes, a redução do analfabetismo, e a melhoria da gestão institucional e escolar”.

Sob essa mesma linha de pensamento, neste mesmo evento, a coordenadora do NAE comenta que “É um momento de reflexão dos desafios e estratégias da gestão escolar, voltado para a melhoria dos resultados de aprendizagem dos estudantes”. É importante destacar que este evento foi realizado em um hotel na capital São Luís e teve como público-alvo gestores, coordenadores pedagógicos e professores do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, com o objetivo discutir a avaliação como ferramenta de gestão pedagógica e gerencial.

Tratou-se de um evento sobre avaliação externa e a SME, na figura de seus gestores, demonstraram compreender a qualidade educacional do ponto de vista dos resultados da avaliação que são realizados com seus alunos. Com um evento que anunciou em seu título a perspectiva de uma gestão gerencialista, percebe-se a racionalidade que tem orientado o planejamento da secretaria, sob o viés funcionalista, no sentido de uma gestão que deve promover estratégias em relação às questões que se apresentam como um problema, a exemplo do baixo desempenho dos estudantes nas avaliações e do não alcance das metas do Ideb.

Em seminário realizado em 2019, intitulado: “Seminário de socialização dos resultados do Simae/SL – Edição 2019”, estiveram presentes gestores, coordenadores pedagógicos das escolas de ensino fundamental, representantes de professores dos anos iniciais e das disciplinas de língua Portuguesa e Matemática. A Prefeitura de São Luís, através da Semed, apresentou os resultados do Sistema Municipal de Avaliação Educacional de São Luís (SIMAE), enquanto um dos pilares do programa Educar Mais, da gestão do prefeito Edivaldo Holanda Junior.

Nesse evento, a secretária adjunta de Ensino (SAE/Semed), também destacou a importância da evolução de indicadores:

A avaliação revela, de acordo com a nossa política de educação, implantada na gestão do prefeito Edivaldo, que evoluímos bastante de 1º a 5º anos, e isto significa que os nossos estudantes estão muito mais capacitados, têm maior proficiência, para entrar nas séries finais (informação verbal).

Com isso, um dos aspectos que parece dar uniformidade ao trabalho de gestão que vem sendo realizado pela Semed é a concepção de qualidade centrada na aprendizagem.

Para Gusmão (2010), essa concepção de qualidade traduzida em testes padronizados tem apoio e divulgação em organismos nacionais e internacionais, a exemplo do Banco Mundial, ONGs e fundações, como o Instituto Ayrton Senna, no Todos pela Educação, em representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e no Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Para esses, a aprendizagem é a principal finalidade da escola, tem caráter cognitivista de aquisição de conhecimentos disciplinares e o desempenho do estudante nos testes é considerado qualidade educacional. Assim, por esse entendimento, os bons resultados nos testes é o que se espera das escolas e o que deve ser garantido a todos.

Uma técnica da Semed também vai nessa direção quando destaca na entrevista que a “qualidade na educação para mim é o aluno aprender. Para mim, não tem uma outra saída a não ser ele aprender. O sucesso escolar está nisso aí, é tudo se voltar para que ele aprenda” (Técnica 2, informação verbal).

Essa ideia de qualidade também é confirmada no depoimento de outra técnica da Semed, quando ela cita que “[...] a qualidade na educação é um direito de todos, é o que a gente está fazendo aí, é lei em vigor” (Técnica 1, informação verbal). Essa última fala sugere que qualidade é o trabalho de gestão que está sendo realizado pela Semed. Mas não apenas isso, a complementação da frase remete aos mecanismos regulatórios nacionais, legitimando a ideia de qualidade centrada nos mecanismos de avaliação. Nesse aspecto, Libâneo (2016) alerta que as políticas educacionais orientadas por organismos internacionais têm colocado sobre a escola a tarefa de atender conteúdos “mínimos” de aprendizagem de forma aligeirada e atrelada a demandas imediatas de preparação da força de trabalho.

Dessa maneira, a concepção de qualidade, bem como a atual tarefa da escola limitada a essa concepção, não se propõe a ensinar conhecimentos que sejam significativos para ampliação e aperfeiçoamento do pensamento, em seu processo de análise e reflexão sobre a realidade. Ao contrário, tem se tornado uma escola centrada em conhecimentos práticos, focada em habilidades e na imediata forma do fazer.

No tocante à socialização das experiências que vem sendo praticada pela Semed em relação aos resultados da avaliação, a exemplo dos resultados da Prova Brasil, Ideb e das avaliações diagnósticas do Simae, pode-se afirmar que o processo avaliativo vem sendo entendido pelos gestores municipais como uma ferramenta de gestão gerencial em que se dá ênfase à produtividade e, para tanto, faz-se necessária a contratação de pessoal técnico especializado. Registra-se uma tendência à racionalidade da gestão da qualidade da educação que se aproxima das estratégias do setor privado, quando a Semed abre espaço para que sua gestão seja conduzida e implementada pelo setor responsável pela avaliação, fato identificado nas orientações das políticas nacionais de avaliação da educação.

Nesse sentido, o trabalho desenvolvido toma como base a avaliação, e, considera-se que a escola que alcança bons resultados tem experiência virtuosa e deve servir de exemplo, compartilhando sua experiência para que outros sigam o mesmo

caminho, embora existam as especificidades de cada contexto. Assim, o padrão de gestão executado pela Semed, denota uma gestão gerencialista, consolidadas pela sistemática das avaliações externas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, os anos de 1990 foram definitivos na implementação de tais lógicas, a partir da reforma do Estado brasileiro, impulsionada por organismos transnacionais de poder em razão da crise fiscal do país e, em parte, justificada pelas estruturas burocráticas de gestão vigentes. Essa reforma inseriu princípios gerencialistas na gestão pública do país, descentralizando poderes e encargos, em função do novo modelo de gestão que, supostamente, o tornaria mais eficiente em relação à qualidade dos serviços prestados.

Nesse contexto, as políticas educacionais têm sido influenciadas pela concepção de qualidade, defendida por organismos internacionais, como o Banco Mundial, o FMI, a OCDE, a Unesco etc., que advogam uma educação pautada em necessidades básicas de aprendizagem. Nessa concepção, cabe às escolas difundir conhecimentos mínimos, cujos resultados educacionais deveriam ser mensurados por avaliações externas, consideradas capazes de traduzir o aprendizado ou não dos estudantes.

Com isso, gradativamente, a avaliação externa foi ganhando centralidade nas políticas educacionais mundiais. No Brasil, essa avaliação foi normatizada nas leis que regem a educação no país, tornando-se mecanismo de controle e regulação do Estado. Com o aperfeiçoamento do Saeb, a divulgação dos resultados da Prova Brasil e das metas do Ideb, foi se fortalecendo, na estrutura educacional brasileira, a presença de imperativos mercantis na medida em que se permitiu a comparação de resultados bem como o estabelecimento de *rankings* entre redes ensino e escolas. Segundo essa lógica, diversos sistemas educacionais estaduais e municipais, por sua vez, também implementam ações com consequências diversificadas para os implicados, inclusive promovendo ações que suscitam punições ou recompensas, com vistas ao incremento de resultados.

A partir dessa análise, no caso do município de São Luís/Maranhão, é importante citar que o município também se reajusta localmente em relação as diretrizes dadas pelo governo federal no gerenciamento da rede, com aplicação das avaliações externas tendo o Ideb como principal indicador de qualidade das escolas. No entanto, formula seu próprio sistema de avaliação diagnóstica e suas formas de gestão dos resultados com seus modos de responsabilização.

Percebe-se que a gestão da Secretaria Municipal de Educação, por meio das atividades executadas pelo NAE, a ideia de qualidade da educação está sob viés dos dados obtidos nas avaliações. Para isso, conta com a presença de agentes a serviço dos interesses empresariais na condução da gestão da política de avaliação externa, como é o caso do Caed.

Com isso, a política de avaliação externa vem sendo implementada de forma operacional, seguindo as diretrizes governo federal. As formas de gerenciamento dos resultados se assentam na responsabilização que levam os sujeitos a naturalizarem as comparações e as lógicas de desempenho, a partir de uma racionalidade que não questiona a política implementada, mas a executa sem uma análise crítica e ativa da realidade educacional ludovicense. Isso consolida na rede um referencial de qualidade economicista que muito se distancia da perspectiva da qualidade socialmente referenciada.

**AGRADECIMENTOS:**

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

**REFERÊNCIAS**

1. Afonso, Almerindo Janela. 2000. *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez.
2. Afonso, Almerindo Janela. 2013. "Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada". *Revista Brasileira de Educação* 18, no. 53 (abril-junho): 267-284.
3. Almeida, L. C., A. Dalben, and L. C. Freitas. 2013. "O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional". *Educ. Soc.* 34, no 125 (outubro-dezembro): 1153-1174.
4. Ball, S. J. 2006. "Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional". *Currículo sem Fronteiras* 6, no 2 (julho-dezembro): 10-32.
5. Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.
6. Brasil. 1996. "Lei nº 9394/1996". Brasília: *Senado Federal*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm).
7. Brasil. 2014. "Lei nº 13.005/2014". Brasília: MEC, 2014. [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).
8. Brooke, N., M. T. G. Alves, e L. K. M. Oliveira. 2015. *A Avaliação da educação básica: a experiência brasileira*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço.
9. CAEd. 2017. *Estatuto Social*. Juiz de Fora: CAEd.
10. Castro, M. H. G. 2009. "Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios". *São Paulo Perspec.* 23, no. 1, (janeiro-junho): 5-18.
11. Cassasus, J. 2007. "El precio de la evaluación estandarizada: la pérdida de calidad y la segmentación social". *RBPPE* 23, no. 1 (janeiro-abril): 71-79.
12. Coutinho, Adelaide Ferreira. 2008. *Políticas educacionais e ONGs*. São Luís: Edufma.
13. Chirinéa, Andréia Melanda, and Carlos da Fonseca Brandão. 2015. "O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados". *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.* 23, no. 87 (abril-junho): 461-484.
14. Dale, R. 2004. "Globalização e educação: demonstrando a existência de uma 'cultura educacional mundial comum' ou localizando uma 'agenda globalmente estruturada para a educação?'". *Educ. Soc., Campinas* 25, no. 87, (maio-agosto): 423-460.
15. Dourado, L. F., J. F. Oliveira, and C. A. Santos. 2007. *Qualidade da Educação: conceitos e definições*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
16. Dourado, L. F. et al. 2016. "Qualidade da educação socialmente referenciada na construção do sistema nacional de educação". In: Azevedo, J. M. L., and M. A. S. Aguiar. *Qualidade Social da Educação Básica*. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora.
17. Fernandes, R. 2007. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
18. Fundação Ulysses Guimarães. *Uma ponte para o futuro*. Publicado em 29 de outubro de 2015. <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>.
19. Flach, Simone de Fátima. 2012. "Contribuições para o debate sobre a qualidade social da educação na realidade brasileira". *Contexto & Educação* 27, no. 87 (janeiro-junho): 4-25.
20. Frigotto, G. 2012. *Qualidade e quantidade da educação básica no Brasil: concepções e materialidade*. Rio de Janeiro. <https://docplayer.com.br/11476459-Qualidade-e-quantidade-da-educacao-basica-no-brasil-concepcoes-e-materialidade.html>.
21. Gatti, Bernadete. 2015. "Avaliação de Sistemas Educacionais no Brasil". In: Brooke, Nigel, Maria Teresa Gonzaga Alves and Lina Kátia Mesquita de Oliveira. *A avaliação da educação básica: a experiência brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço.
22. Gusmão, J. B. 2013. "A construção da noção de qualidade da educação". *Revista ensaio: Ava. pol. públ. Edu.* 21, no. 79 (abril-junho): 229-332.
23. Hermida, J. F. 2006. *A reforma educacional no Brasil (1988-2001): processos legislativos, projetos em conflito e sujeitos históricos*. Paraíba: Ed. Universitária da UFPB.
24. Machado, Cristiane. 2012. "Avaliação externa e gestão escolar: reflexões sobre usos dos resultados". *Revista @mbienteeducação* 5, no. 1 (janeiro-junho): 70-82.
25. Maroy, C. 2011. "Em direção a uma regulação pós-burocráticos dos sistemas de ensino na Europa?". In: Oliveira, Dalila Andrade, and Adriana Duarte. *Políticas Públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço.
26. Oliveira, Romualdo Portela de, and Gilda Cardoso de Araújo. 2005. "Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação". *Revista Brasileira de Educação* no. 28 (abril): 5-23. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>.

## Flávia Fernanda Santos Silva – Avaliação de Larga Escala e a Gestão da Qualidade da Educação Municipal no Maranhão

27. Oliveira, Dalila Andrade. 2009. “Política educacional e regulação no contexto latinoamericano: Argentina, Brasil e Chile”. *Linhas Críticas* 15, no. 28, (janeiro-junho): 45-62.
28. Patto, Maria Helena S. 1990. *A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia*. São Paulo: T. A. Queiroz.
29. Prefeitura Municipal de São Luís. 2013. *PPA: Plano plurianual 2014-2017*. São Luís: Prefeitura.
30. Prefeitura Municipal de São Luís. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). 2014. *Plano Municipal de Educação de São Luís (PME) – 2015-2024*. São Luís: Semed.
31. Prefeitura Municipal de São Luís. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). 2017. *Relatório de Exposição Circunstanciada de Governo*. São Luís: SME.
32. Rabelo, Jackline, Maria das Dores Mendes Segundo, and Susana Jimenez. 2009. “Educação para todos e reprodução do capital”. *Trabalho necessário* 7, no. 9. <https://doi.org/10.22409/tn.7i9.p6097>.
33. Ronca, Antonio Carlos Carusso. 2013. “Avaliação da educação básica: seus limites e possibilidades”. *Revista Retratos da Escola* 7, no. 12 (janeiro-junho): 77-86.
34. Soares, José Francisco, and Flavia Pereira Xavier. 2013. “Pressupostos educacionais e estatísticos do IDEB”. *Educação e Sociedade* 34, no. 124 (abril): 903-924.
35. Silva, Maria Abádia da. 2005. “O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira”. *Linhas Críticas* 11, no. 21 (julho-dezembro): 255-264.
36. Silva, Flávia Fernanda Santos. 2016. “Desigualdades nas condições de aprendizado em escolas públicas municipais de São Luís – Maranhão: um estudo de caso”. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais. <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-AHFQ4X>.
37. Unesco. 2001. *Educação para todos: o compromisso de Dakar*. Brasília: Unesco, Consed, Ação educativa.

---

<sup>1</sup> Reunião realizada em Washington em 1989, com participação de organismos financeiros Internacionais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e demais representantes de países em desenvolvimento, para avaliação das reformas econômicas adotadas nos países da América Latina. Neste encontro foi reafirmada a necessidade de reformas estruturais sob fundamentos neoliberais, como condição para conceder novos empréstimos aos países considerados periféricos, devendo ser implementadas pelos governos nacionais nos anos seguintes (Silva 2005).

<sup>2</sup> O Pisa é uma avaliação comparada de caráter amostral, direcionada a estudantes matriculados a partir do 7º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos. É coordenado pela OCDE, e tem apoio de uma coordenação nacional em cada país que participa da avaliação.

<sup>3</sup> Situamos a Terceira Via ou social - democracia com base em Giddens (2005), enquanto uma política que visa superar a ideia clássica neoliberal de apenas encolhimento do Estado para uma política em que o Estado reage a globalização, não enfraquecendo-o, mas reafirmando-o diante dos mercados atuando em conjunto com a sociedade civil. Enquanto esse novo Estado democrático regula, a sociedade civil empreende em parceria com o terceiro setor, conduzindo assim as políticas sociais e econômicas com lógicas de quase mercado.

Em se tratando do caso brasileiro, o neodesenvolvimentismo é uma perspectiva que articulou desenvolvimento social com desenvolvimento econômico, com base num planejamento estratégico de gestão socioeconômica, com distribuição de renda e interesses de mercado, e que orientou as políticas públicas durante as gestões do Governo de Lula (2003-2010) (Freitas Silva 2016).

<sup>4</sup> Ressaltamos que em 2018, o MEC anunciou mudanças a serem implementadas a partir de 2019, em relação às avaliações realizadas pelo Saeb. De acordo com o site do MEC, as siglas ANA, Prova Brasil deixarão de existir e todas as avaliações passam a ser identificadas pelo nome Saeb. Além disso, alterando o modelo que avaliava as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, a partir de 2019, os estudantes do 9º ano passarão a ser avaliados nas disciplinas de Ciências da Natureza e Ciências Humanas em atendimento à Base Nacional Comum Curricular aprovada em 2018.

<sup>5</sup> Para conhecimento dos níveis, verificar a página do Inep. As informações estão disponíveis em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/prova\\_brasil\\_saeb/escala/2011/escala\\_desempenho\\_portugues\\_fundamental.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/escala/2011/escala_desempenho_portugues_fundamental.pdf).

<sup>6</sup> De acordo com informações do Ipea (1990), o Plano Plurianual foi previsto pela Constituição Federal de 1988 e se instituiu como um planejamento de médio prazo (4 anos) que estabelece diretrizes de planejamento para execução de políticas públicas em diversos segmentos, nas esferas federal, estadual e municipal. Nesse documento são estabelecidos indicadores, metas e ações de governo visando atender demandas da sociedade, além de possibilitar o controle de seu orçamento em relação a programas estratégicos.