

POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA QUALIDADE: REPERCUSSÕES NA EDUCAÇÃO BÁSICAⁱ

SCHNEIDER, Marilda Pasqual^{*}

NARDI, Elton Luiz^{**}

DURLI, Zenilde^{***}

RESUMO

O texto propõe uma discussão sobre políticas de avaliação e regulação da qualidade educacional. Considerando o campo do instituído, tem por objetivo analisar elementos e processos do perfil assumido hodiernamente pelas avaliações externas no ensino fundamental e na educação infantil. Com base em exame documental e tendo por referência resultados de investigações sobre indicadores de qualidade e políticas de avaliação, responsabilização e prestação de contas (accountability) na educação escolar, realça tensões e contradições dos modelos de avaliação implementados ou em vias de implementação nessas duas etapas da escolarização. Sem perder de vista o campo do instituinte, aponta discrepâncias nas condições de melhoria das aprendizagens em vista dos modelos de regulação da qualidade em curso na educação básica.

Palavras-chave: Políticas de regulação. Avaliação para a qualidade. Educação Básica.

* Pós-Doutora em Política Educativa pela Universidade do Minho. Docente pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade do Oeste de Santa Catarina - Joaçaba - Santa Catarina/Brasil. E-mail: marilda.schneider@unoesc.edu.br

** Pós-Doutor em Política Educativa pela Universidade do Minho. Docente pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade do Oeste de Santa Catarina - Joaçaba - Santa Catarina/Brasil. E-mail: elton.nardi@unoesc.edu.br

*** Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina – Florianópolis – Santa Catarina/Brasil. E-mail: zenildedurli63@gmail.com

***POLICIES FOR QUALITY ASSESSMENT AND REGULATION:
REPERCUSSIONS IN BASIC EDUCATION***

SCHNEIDER, Marilda Pasqual*

NARDI, Elton Luiz**

DURLI, Zenilde***

ABSTRACT

The text inspires a discussion about policies for assessment and regulation of educational quality, prioritizing external evaluations as a mechanism for quality regulation in Brazilian basic education. Taking into consideration the persons against whom they are applied, it aims to analyze the elements and processes of the profile currently undertaken by external evaluations in elementary education and early childhood education. Through a critical perspective and based on document review and on investigations' results on quality indicators and also based on assessment, responsibility and accountability policies in school education, it stresses the tensions and contradictions of the models already implemented or yet-to-be implemented in these two stages. Without losing sight of the applying party, it points out discrepancies in conditions for learning improvement when analyzing ongoing quality regulation models in basic education.

Keywords: *Regulatory policies. Quality evaluation. Basic Education.*

* *Post-doctorate in Educational Policy from the University of Minho. Teacher researcher of the Post-graduate Program in Education at the University of Western Santa Catarina - Joaçaba - Santa Catarina / Brazil. E-mail: marilda.schneider@unoesc.edu.br*

** *Post-doctorate in Educational Policy by the University of Minho. Teacher researcher of the Post-graduate Program in Education at the University of Western Santa Catarina - Joaçaba - Santa Catarina / Brazil. E-mail: elton.nardi@unoesc.edu.br*

*** *PhD in Education, Federal University of Santa Catarina. Professor of the Post-Graduation Program in Education of the Federal University of Santa Catarina - Florianópolis - Santa Catarina / Brazil. . E-mail: zenildedurli63@gmail.com*

***POLÍTICAS DE EVALUACIÓN Y REGULACIÓN DE LA CALIDAD:
REPERCUSIONES EN LA EDUCACIÓN BÁSICA***

SOBRENOME, Nome do autor *

SOBRENOME, Nome do coautor **

SOBRENOME, Nome do coautor ***

RESUMEN

El texto se propone discutir las políticas de evaluación y regulación de la calidad educativa. Considerando el campo del instituido, tiene como objetivo analizar elementos y procesos del perfil asumido por las evaluaciones externas en la enseñanza fundamental y en la educación infantil en la actualidad. Basado en el análisis documental y teniendo como referencia resultados de investigaciones sobre indicadores de calidad y políticas de evaluación, responsabilización y rendición de cuentas (accountability) en la educación escolar, el texto señala tensiones y contradicciones de los modelos de evaluación implementados o aún en curso en esas dos etapas educativas. Sin perder de vista el campo del instituto, señala discrepancias en las condiciones de mejora de aprendizaje bajo los modelos de regulación de la calidad en marcha en la enseñanza básica.

Palabras clave: *Políticas de regulación. Evaluación para la calidad. Educación básica.*

* *Post-doctora en Política Educativa por la Universidad del Minho. Docente investigadora del Programa de Postgrado en Educación en la Universidad del Oeste de Santa Catarina - Joaçaba - Santa Catarina / Brasil. E-mail: marilda.schneider@unoesc.edu.br*

** *Post-doctor en Política Educativa por la Universidad del Minho. Docente investigador del Programa de Postgrado en Educación en la Universidad del Oeste de Santa Catarina - Joaçaba - Santa Catarina / Brasil. E-mail: elton.nardi@unoesc.edu.br*

*** *Doctora en Educación por la Universidad Federal de Santa Catarina. Docente del Programa de Postgrado en Educación de la Universidad Federal de Santa Catarina - Florianópolis - Santa Catarina / Brasil. E-mail: zenildedurli63@gmail.com*

=====

1 À GUIA DE INTRODUÇÃO

As transformações políticas e econômicas que se processaram em escala global nas décadas finais do século XX e que, com base no ideário neoliberal e neoconservador impulsionaram reformas e reestruturação dos aparelhos dos Estados nacionais, repercutiram profundamente nos diversos setores de atuação estatal, especialmente no campo social. Na síntese de Casanova (2008) sobre o discurso da globalidade, esse é um tempo em que foram obscurecidos os direitos dos povos diante do direito dos indivíduos tendo ao fundo a expansão do mercado.

A esse respeito, Afonso (1999) anota que, mais que uma confinção do Estado e uma expansão do mercado, a realidade nos mostrou uma interpenetração desses aspectos. Em muitos casos, considerados os arranjos nacionais específicos, a resultante foi uma configuração particular, especialmente se comparada com o ocorrido em outros períodos históricos do capitalismo. Para o autor, esse é um aspecto distintivo das políticas de convergência neoliberal e neoconservadora e “[...] um dos principais vetores da redefinição do papel do Estado neste período” (AFONSO, 1999, p. 143).

Na educação, uma das repercussões do processo aqui tratado diz respeito à alteração nos modos de regulação do Estado sobre os sistemas educativos. Sem perder de vista o contexto que abriga essa alteração cabe sublinhar, na linha das análises de Dale (2010), que as medidas deflagradas nessa direção mostram uma mudança de ênfase e de expectativa na educação assente justamente no imperativo da ordenação neoliberal dos problemas no setor, cujo enfrentamento não estaria mais ao alcance das formas de escolarização praticadas há algumas décadas. Razão disso seria a convocação de novas formas de escolarização cujos fundamentos e destinações passam a constar de uma agenda global, comunicada por diferentes agências e meios – como se pode reconhecer no papel desempenhado por organismos internacionais.

Importa considerar, também, que desse movimento impulsionado nos anos de 1990 decorreram medidas políticas e administrativas em diferentes contextos geopolíticos em cuja similitude se revela a “[...] permeabilidade do discurso político às retóricas de legitimação difundidas pelos centros de decisão e difusão internacionais [...]” (BARROSO, 2003, p. 84).

Posta em marcha a reforma e reestruturação do Estado e sua administração, o fato é que foi alterado o modo como a regulação das políticas educativas é entendida e praticada na atualidade (BARROSO, 2003a; 2004; 2005). Em geral, as leituras desse fenômeno multifacetado associam o termo “regulação” ao objetivo de consagrar simbolicamente um “[...] outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas [...]” (BARROSO, 2005, p. 727), aos moldes de um novo papel regulador do Estado.

Desse ponto de vista, sobressai a ideia de modernização da administração pública, com incidência nas práticas de controle burocrático que tradicionalmente deram base à intervenção do Estado do que resulta um posicionamento da regulação em oposição ao da regulamentação. De acordo com Barroso (2005), enquanto a regulamentação associa-se à definição e controle *a priori* dos procedimentos, então pouco atenta à qualidade e eficácia dos resultados, a regulação passa a ser associada à flexibilidade nos processos e ao rigor na avaliação dos resultados com vistas ao alcance de determinado padrão de qualidade. Uma perspectiva de regulação característica do Estado avaliador, referido por Neave (1988).

Como assistimos no Brasil, as avaliações externas à escola têm sido apresentadas como parte de esforços para a melhoria da qualidade da educação. Em geral, os objetivos que identificam os atuais sistemas de avaliação tendem a realçar que os resultados informados por esses sistemas visam, precipuamente, subsidiar as redes de ensino e as escolas no traçado de medidas com potencial para melhorar a qualidade – embora sejam robustas as evidências de que desdobramentos dos processos operados por esses sistemas atuam na geração de condicionamentos que visam à produção de resultados segundo determinado padrão.

O que queremos destacar, portanto, é que a dinâmica da regulação da qualidade educacional a que temos presenciado nas últimas décadas e que tem a avaliação externa como ferramenta principal intenta, fundamentalmente, a aferição de resultados porquanto também informa e realça trilhas a serem seguidas. Estamos, dessa forma, ante à avaliação *a posteriori*, importando menos o processo por meio do qual os objetivos são alcançados (WHITTY; POWER; HALPIN, 1999).

Embora sejam vários os exemplos que à conta dessa dinâmica podem dar mostras do perfil assumido pela avaliação externa na atualidade, o objetivo deste trabalho é analisar, no

campo do “instituído”, mas sem perder de vista a dimensão do “instituinte” (CASTORIADIS, 2010), elementos e processos desse fenômeno na educação básica brasileira, mais especificamente no ensino fundamental e na educação infantil. Nessa direção, de uma perspectiva crítica e com base no exame de documentos e em resultados de investigação sobre indicadores de qualidade e políticas de avaliação, responsabilização e prestação de contas (*accountability*) na educação escolarⁱⁱ, buscamos realçar tensões e contradições nascidas dos modelos de avaliação para a qualidade nessas duas etapas em suas especificidades e estágios: no ensino fundamental, com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); e, na educação infantil, com o delineamento mais recente de proposta oficial de avaliação também para essa etapa da educação básica.

Para tanto, iniciamos com uma breve incursão no debate acerca da regulação da educação enquanto atividade de “governança” do sistema educativo (MAROY, 2008), de modo a explorar aspectos que caracterizam, aos moldes de um novo papel regulador do Estado, a afirmação das avaliações externas como mecanismo de regulação da qualidade. Na sequência, demonstrando desdobramentos das políticas de avaliação na educação básica, analisamos “por dentro” o indicador oficial de qualidade – Ideb – nas especificidades que marcam o ensino fundamental, e aspectos que caracterizam disputas entre modelos de avaliação e regulação da educação infantil. Por fim, tecemos algumas considerações conclusivas acerca do fenômeno em debate, na interface com as lições que nos oferece a experiência em torno dos dois modelos de avaliação em tela.

2 REGULAÇÃO NOS SISTEMAS EDUCATIVOS

De acordo com Barroso (2004), a regulação é um processo múltiplo que envolve fontes, mecanismos, objetos e atores, tratando-se mesmo de uma multirregulação, um processo marcado pela interpenetração de níveis, agências, formas e arenas.

Para Maroy (2008), regulação é primeiramente um fenômeno institucional e político, posto que arranjos institucionais constituídos pelo Estado ou com sua chancela informam modos de regulação orientados pelo propósito de coordenar, por exemplo, a ação das escolas e de seus profissionais. Do ponto de vista institucional, a regulação compreende “[...] modos de orientação,

de coordenação e de controle dos atores, que são objetivados e institucionalizados, em dispositivos materiais, legais, técnicos, derivados de uma ação pública e de Estado [...]” (MAROY, 2008, p. 34, tradução nossa).

Para além da regulação institucional – ou de sua suposta primazia em um conjunto social –, e tendo em vista uma abordagem não funcionalista de regulação, Maroy (2008) alude o fato de as regras do jogo serem também (e simultaneamente) construídas por baixo, pelos próprios atores, na busca de solução aos problemas de coordenação e de orientação nos sistemas de ação organizados. Consoante esse entendimento, as regras do jogo derivam de regulações autônomas e que interagem com a regulação institucional ou de controle. Isso porque “[...] os atores são também orientados por modelos ou enredos cognitivos e normativos, historicamente construídos e situados, que contribuem para combinar suas condutas e a regulação de suas permutas” (MAROY, 2008, p. 34).

A ideia de regimes de regulação institucional relaciona-se à de configuração dos arranjos e dos modos de regulação institucionais que, em certo período histórico, ganham importância em um sistema educativo. Daí a necessidade de considerar que um regime de regulação, que tem a ver com diversos modos de regulação institucionais, pode variar de um país para outro em termos de articulação e de importância. Então, a ideia de regime permite “[...] pensar a presença de dinâmicas, de variações possíveis no seio de estruturas que asseguram simultaneamente certas regularidades” (MAROY, 2008, p. 34).

Na perspectiva de uma análise cognitiva das políticas públicas, Muller (2000) defende que as políticas educativas são influenciadas por modelos ou referenciais de regulação e de governabilidade. Quando tomados pelos que operam a governação dos sistemas educativos, esses modelos servem de referência cognitiva e normativa e de guias para a ação tendendo a promover a evolução, em nível institucional e organizativo, de modos de regulação institucionais.

Atento à variação da utilização do termo regulação em estudos sobre políticas educativas, em contextos linguísticos e administrativos dominantes, Barroso (2005) realça duas situações diferentes. Uma primeira traz o termo associado principalmente à questão da reforma da administração do Estado e sua modernização.ⁱⁱⁱ Nesse caso, a regulação

=====

[...] aparece como resultado de um certo efeito de moda (ou *aggiornamento* linguístico), com o fim de reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma “nova administração pública” que substitui um controle directo e *a priori* sobre os processos, por um controle remoto, e *a posteriori* baseado nos resultados. A referência a um “Estado regulador” pressupõe, nesta perspectiva, o reconhecimento e a existência de unidades autónomas no sistema e é utilizada como expressão de uma certa modernização da administração da educação pública que evolui [...] (BARROSO, 2005, p. 732).

Já em um segundo contexto, o termo regulação aparece predominantemente associado, por oposição, ao conceito de “desregulação”^{iv}. De acordo com Barroso (2005, p. 732), aqui “[...] a oposição regulação/desregulação pretende sublinhar uma ruptura com os modelos ‘tradicionais’ de intervenção do Estado na coordenação e pilotagem do sistema público de educação”. Nesse caso, para além de uma alteração nos modos de regulação do Estado está em causa “a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase-mercados educacionais” (p. 732).

Como demonstra Maroy (2008), a partir de um estudo acerca de evoluções das políticas educativas e de suas incidências nos modos de regulação institucionais em um conjunto de países europeus, o modelo burocrático-profissional no qual coabita uma regulação burocrática, administrativa e também uma regulação profissional, corporativa e pedagógica do Estado (BARROSO, 2000) foi dominante até o final dos anos de 1980.

Diferente disso, nas décadas de 1960 e 1970 foi o regime burocrático e profissional de regulação dos sistemas educativos que acompanhou o desenvolvimento de sistemas educativos nacionais de massa. Nesse regime, o Estado tornou-se primeiramente um Estado educador em vista de ter tomado para si a encargo do funcionamento do serviço educativo escolar, tarefa que veio apoiada por normas cada vez mais uniformes com divisão do trabalho educativo e uma definição de funções, papéis e competências.

A partir do final da década de 1980, alterações ocorridas na política e administração ganharam força e espaço no mundo ocidental, nomeadamente em termos de condições, padrões e estruturas de governo tornando a governança uma referência para emergentes estruturas e dinâmicas da administração (ERKKILÄ, 2007), assim como tema de estudos sobre a nova gestão

pública, mecanismos de direção e coordenação, políticas públicas, o papel do setor público, entre outros.^v

Do ponto de vista de Lessard (2000), a emergência de modelos de governança e de regulação pós-burocráticos combina um conjunto de elementos que caracteriza a nova regulação e informa a passagem do modelo tradicional para o pós-burocrático. Consoante a isso, o autor destaca que se trata da passagem: de uma dominação da oferta educativa para a demanda educacional (para o que acompanha a diminuição dos investimentos em educação); de um controle burocrático dos processos educativos para formas mais “profissionais” de prestação de contas; de uma priorização do acesso à ênfase na obrigação com resultados quantitativos e qualitativos (as expectativas sobre a escola são expressas na linguagem dos indicadores, dos padrões de desempenho e de sucesso, de qualidade da educação); de um sistema controlado no centro para unidades organizacionais mais autônomas (autoridade delegada – o conceito americano de *empowerment*); do paradigma do ensino para o paradigma da aprendizagem, como o que tentam exprimir os currículos conhecidos como currículos por competências.

Em síntese, se no modelo de regulação burocrático-profissional a atenção recaía principalmente sobre o andamento do sistema, para o que eram mobilizados o controle burocrático e sua contrapartida profissional, no modelo pós-burocrático é menor a preocupação com a conformidade e a continuidade e maior com a movimentação do sistema, de modo a atingir os objetivos traçados. Para tanto, escreve Lessard (2010), a promoção dessa movimentação passa pela ativação de dispositivos, a saber: a avaliação, a prestação de contas e a imputabilidade, constituindo uma modalidade vertical de controle; e a concorrência entre os estabelecimentos, nomeadamente por meio de dispositivos administrativos que viabilizam a escolha da escola dos filhos pelos pais, o que constitui uma modalidade mais horizontal de controle.

Desse declínio do modelo burocrático-profissional, que deu lugar às referidas alterações na política e administração em termos de novos modos de regulação associados a formas pós-burocráticas de governança, destacam-se, consoante Maroy (2008), os modelos do quase-mercado e da governança por resultados (modelo do Estado avaliador) como variantes de um regime de regulação pós-burocrática, que entre si possuem traços comuns em termos de oposição ao regime burocrático-profissional.

=====

Na perspectiva das políticas de quase-mercado, o Estado determina objetivos e conteúdos educacionais (um currículo, por exemplo) e, ao mesmo tempo, permite que os produtos do sistema educacional sejam controlados pelo mercado (AFONSO, 1999). São realçadas a diversificação da oferta, a eficiência administrativa, o fortalecimento do profissionalismo e a eficácia das escolas. Já na perspectiva da governança por resultados, ou Estado-avaliador, além de objetivos e programas serem definidos em nível central, os estabelecimentos de ensino gozam de autonomia na gestão pedagógica ou financeira submetida a contratos que resultam na delegação de responsabilidades (MAROY, 2008).

Podemos dizer que os dois modelos de regulação pós-burocrática têm em comum a prioridade na busca de resultados e o papel importante exercido pelo Estado. Já em termos de singularidades, enquanto no modelo do quase-mercado a face reguladora é constituída, especialmente, pelo mecanismo da livre escolha da escola pelos pais tendo em vista que por meio dela a regulação vem informada pelo mecanismo de concorrência entre estabelecimentos; no modelo do Estado-avaliador pesam os processos de avaliação, notadamente dos resultados, e destes para medidas incitativas ou mesmo sanções.

Conforme assinalam Whitty, Power e Halpin (1999), com base no conceito de Neave (1988), embora o Estado sempre tenha efetuado avaliações das áreas sobre as quais tem uma responsabilidade fundamental, no Estado-avaliador a função e a oportunidade da avaliação são diferentes, pois os resultados tornam-se prioritários e a importância do processo é minorada.

Guardados traços distintivos entre os modelos, não há dúvidas sobre a possibilidade de combinação deles no campo da prática, por razões, motivações e condições de cada contexto em que são mobilizados. Afinal, desde a evolução dos modos de regulação institucional aqui referidos, a sua assimilação, pelos países, como modelos de referência e mesmo guias de ação (MULLER, 2000), não é somente um efeito de contaminação operada por determinadas redes de atores. Conforme Maroy (2008), também é necessário levar em conta as condições de recepção desses modelos em cada país, em vista da hibridação que ocorre em cada contexto institucional e ideológico.

Todavia, no curso dos processos de reforma educacional que temos presenciado nas últimas três décadas, como no caso do Brasil, segue forte a ideia de que a escola precisa ser avaliada externamente e que deve ser responsabilizada pelos resultados que produz. Nessa

direção, aos moldes do Estado-avaliador a ela são delegadas responsabilidades e concedida autonomia, e sobre ela são operados sistemas de avaliação externa cujos resultados são submetidos a uma base de metas de qualidade demarcadas pelo centro.

Essa é uma dinâmica que, sintonizada com o redimensionamento do papel do Estado, deriva da institucionalização de novos mecanismos de regulação de que são evidências maiores a lógica que orienta os sistemas nacionais de avaliação. Importa dizer que as diferentes medidas políticas e administrativas que processam determinado modo de regulação podem obedecer e ser justificadas de um modo mais técnico, político, filosófico e cultural ou pedagógico (BARROSO, 2003). No fio das justificativas de impacto, as que situam a avaliação externa como parte fundamental dos esforços para a melhoria da qualidade da educação têm sido frequente e enfaticamente referidas entre nós, especialmente no plano do discurso estatal.

Se, no plano do discurso, os objetivos comumente declarados tendem a ressaltar que os resultados da avaliação externa visam antes subsidiar os sistemas de ensino e as escolas no traçado de medidas conducentes à melhoria da qualidade, no plano da prática evidencia-se uma forte relação entre esses sistemas e o modelo de regulação que vem sendo operado pelo Estado, constituindo-se em um processo de monitoramento e controle da qualidade por meio de indicadores que respondem a determinada lógica de gerenciamento da educação.

Ante essa lógica, reconfigura-se, “[...] por um lado, o papel do Estado e, por outro, a própria noção de educação pública, ao difundir uma ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, como condição mesma de produção de qualidade” (SOUSA, 2009, p. 34). Nesse sentido, as políticas que sustentam tal sistema não somente comunicam a ideia de que os resultados de avaliações em larga escala constituem referência para a implementação de mudanças no setor, mas também operam de modo a afirmá-lo como ferramenta fundamental na promoção da qualidade – o que não tem fugido, na perspectiva do instituinte, à contestação e a reservas tecidas em outro plano e com base noutro projeto de qualidade educacional, mormente no que se refere à educação básica.

3 O IDEB COMO PEÇA DE REGULAÇÃO DA QUALIDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL

=====

Considerado o *nó górdio* da educação brasileira (SILVA, 1992), o ensino fundamental representou até bem pouco tempo a etapa obrigatória^{vi} de escolarização dos educandos no Brasil. Numa alusão à metáfora da árvore, Cury (2002) considera essa etapa o tronco da educação básica. A educação infantil representa a raiz e o ensino médio o seu acabamento.

Sua condição de obrigatoriedade colocou-o como prioridade central nas reformas educacionais operadas nas últimas décadas, especialmente quanto aos aspectos organizacionais e pedagógicos. O afastamento do Estado em relação aos investimentos necessários à educação considerada fundamental, a transferência arbitrária dos encargos de manutenção aos municípios e de acompanhamento dos resultados educacionais pela comunidade são exemplos inquestionáveis das características que marcaram essas reformas: definição pelo alto e racionalidade dedutiva sobre seu impacto nos sistemas de ensino e as escolas (FRIGOTO; CIAVATTA, 2003).

Dentre as políticas de grande repercussão nos aspectos organizacionais e pedagógicos do ensino fundamental destacam-se a reestruturação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 2005, e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2007, ambas destinadas a instituir políticas de regulação da qualidade por meio de avaliações de largo espectro.

A integração da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) ao processo de realização do Saeb tornou possível, a partir de 2005, o desenvolvimento de avaliações nacionais censitárias de aferição do rendimento educacional dos estudantes da educação básica e a produção de informações sistemáticas por escola e município brasileiro. Esses dois fatores juntos favoreceram a criação, dois anos mais tarde, do Ideb, indicador oficial da qualidade educacional cujo foco incide justamente sobre o desempenho dos estudantes em avaliações do Saeb e Anresc, esta última conhecida popularmente por Prova Brasil, e nas taxas de rendimento escolar dos estudantes.

O Ideb foi regulamentado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Plano esse alinhado aos novos modelos de regulação em curso, conforme já enfatizado neste texto. Desde sua criação, o Índice tem sido utilizado como um dos critérios de prioridade de atendimento da União aos municípios, Distrito Federal e Estados.

Dentre os objetivos do Ideb não claramente anunciados no Decreto estão o de incentivar certos comportamentos e monitorá-los tendo em vista o atendimento dos padrões estabelecidos; promover a descontração da responsabilidade do Estado e responsabilizar a comunidade escolar pelos resultados educacionais; e, ainda, promover padrões de desempenho mais objetivos e mensuráveis alinhando os currículos a esses padrões. Conducente às formas de regulação praticadas em muitos países, esses objetivos seguramente constituem medidas que visam introduzir políticas de *accountability* na educação pública brasileira, ou seja, que combinam processos de responsabilização com avaliação e prestação de contas dos resultados educacionais.

Sem desmerecer as críticas atinentes às condições de o Ideb ser capaz de retratar a qualidade educacional das escolas e municípios brasileiros por conta dos indicadores de referência (desempenho nas avaliações externas e taxas de rendimento escolar), um dos aspectos que chama atenção reside no fato de o Índice considerar separadamente os resultados dos anos iniciais e anos finais do ensino fundamental. À conta desse critério, as projeções para alcance nacional da meta 6,0 (seis) de qualidade educacional perspectivada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para o Ideb de 2021 levam em consideração apenas os resultados obtidos pelos anos iniciais. A expectativa é que os anos finais cheguem a 5,5 pontos em 2021, o que significa admitir que o segmento não alcançará a meta mínima de qualidade aferida pelo Ideb no prazo estipulado.

A disparidade crescente nos resultados logrados por segmento do ensino fundamental desde o início da série histórica do Ideb, em 2005^{vii}, demonstrada no Gráfico 1, é indicativa da situação paradoxal entre os dois segmentos.

=====

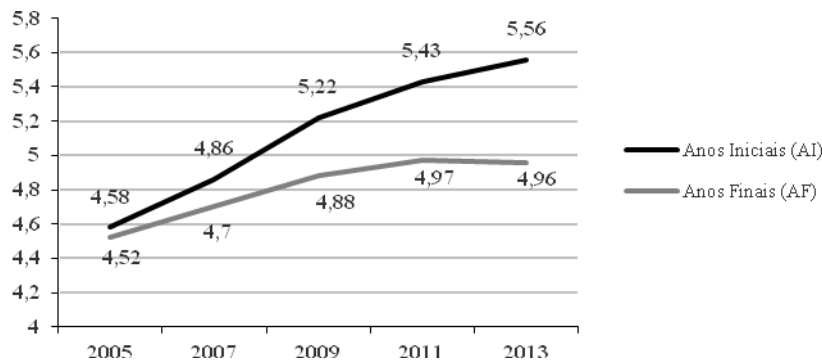


Gráfico 1 - Evolução do Ideb Nacional (2005 -2013)

Fonte: Inep (2014).

Como podemos observar, os anos iniciais mantiveram um quadro de progressão estável ao longo do período avaliado superando, progressivamente, o Ideb dos anos finais no período, especialmente a partir de 2009. Já em relação aos anos finais, o aumento do índice perde vigor, a partir de 2009, ampliando a distância em relação aos anos iniciais. A situação mais preocupante refere-se à última aferição do Ideb (2013) posto que, pela primeira vez desde o início da série histórica, os anos finais obtiveram pontuação abaixo da meta (4,4 pontos para o biênio).

As disparidades entre os dois segmentos no Ideb são apontadas como entraves a uma educação de qualidade e evidenciam um quadro multifacetado e desafiador de razões comumente traduzidas por: descontinuidades curriculares na passagem de um segmento para outro, provocando rupturas e fragmentações no processo ensino-aprendizagem; aumento da heterogeneidade das turmas nos anos finais, com estudantes em etapas cada vez mais diversas de aprendizagem à medida que o conhecimento fica mais abstrato e complexo; falta de professores com formação específica nas disciplinas que lecionam ou então com pouco preparo didático-pedagógico para lidar com a faixa etária na qual se encontram os estudantes (início da adolescência); dificuldade de adaptação dos estudantes dos anos finais ao sistema de ensino pela predominância de professores especialistas por área do conhecimento ao invés de generalistas, como geralmente ocorre nos anos iniciais; falta de articulação e planejamento coletivo entre os professores das diferentes áreas de conhecimento, tornando mais difícil a organização dos estudantes dos anos finais na realização das tarefas; e pouca ênfase em atividades pedagógicas que consolidam habilidades medidas nas avaliações externas, como a leitura e a resolução de

problemas que nos anos finais tendem a ser objeto de atenção apenas dos professores de Língua Portuguesa e Matemática, mesmo sendo consideradas base para o aprendizado de praticamente todas as disciplinas (SILVA; DAVIS, 1992; DAVIS *et al*, 2012; FUNDAÇÃO LEMANN, 2014).

A extensão das disparidades é facilmente percebida se observarmos “por dentro” do Ideb de cada segmento. Como é sabido, o Índice é composto por dois tipos de indicadores com especificidades distintas, mas com funções complementares: i) desempenho escolar, representado pelos resultados obtidos pelos estudantes de 5ª e 9ª série do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio na Prova Brasil (para o Ideb de escolas e municípios) e no Saeb (para o Ideb de estados e regiões do país); ii) rendimento escolar, representado pelas taxas de aprovação em cada etapa do ensino, por unidade escolar.

Embora calculados por critérios diferentes, esses dois indicadores produzem informações que combinadas resultam no Ideb^{viii}. Observada isoladamente a evolução no período, é possível verificar quanto cada indicador contribuiu para a composição do Ideb de cada biênio e as variações entre os dois segmentos do ensino fundamental (Gráficos 2 e 3).

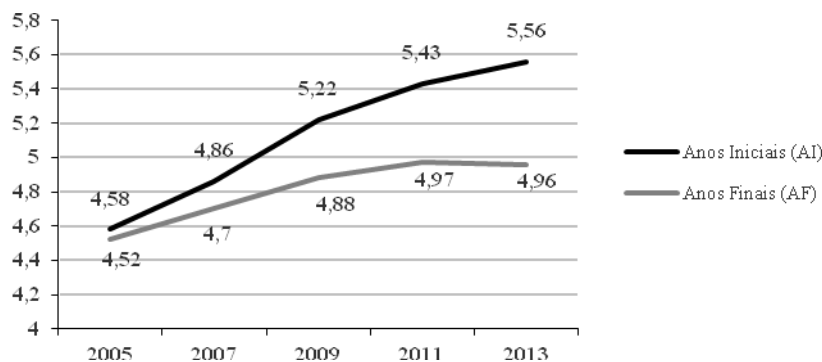


Gráfico 2 - Evolução do Indicador de Desempenho do Ideb Nacional (2005 - 2013)

Fonte: Inep (2014).

=====

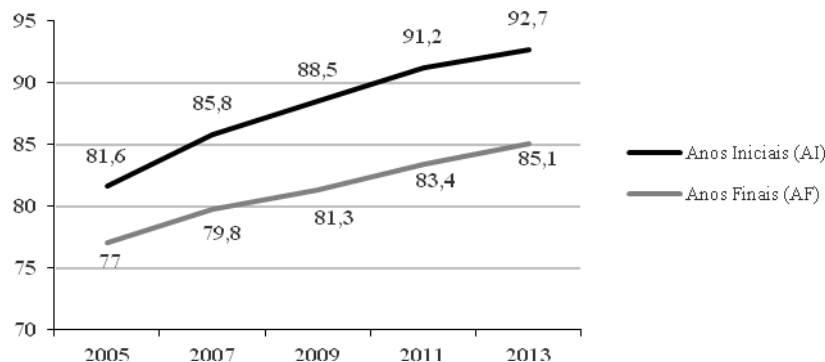


Gráfico 3 - Evolução do Indicador de Rendimento do Ideb Nacional (2005 - 2013)

Fonte: Inep (2014).

Considerando separadamente os indicadores, verificamos que no de desempenho, equivalente à nota obtida na avaliação das proficiências dos estudantes em leitura e resolução de problemas, os anos iniciais obtiveram 21,4% de aumento entre a primeira e a última aferição. No indicador de rendimento, que corresponde às taxas de aprovação informadas pelas escolas via Censo Escolar, o aumento longitudinal foi de 13,6%. Entre 2011 e 2013, o aumento da nota de desempenho foi de 2,39% e o de rendimento foi de 1,64%. Significa dizer que, nos anos iniciais, a pontuação no Ideb deveu-se muito mais pelos resultados obtidos pelos estudantes do 5º ano nas avaliações da Prova Brasil e Saeb do que pelas taxas de aprovação medidas no período.

Em direção diametralmente oposta, nos anos finais o avanço logrado pelo segmento no mesmo período deveu-se muito mais ao aumento nas taxas de aprovação (10,52%) do que às notas obtidas pelos estudantes do 9º ano na Prova Brasil e Saeb (9,73%). Situação mais adversa ocorreu entre 2011 e 2013. Comparativamente ao ano de 2011, na aferição do Ideb de 2013 os anos finais obtiveram -0,2% na nota de desempenho e 2,04% nas taxas de aprovação, o que resultou em um aumento de apenas 0,1 ponto (2,44%) no Ideb do último biênio e também no não atendimento da meta projetada para o segmento no biênio.

Da comparação entre os dados dos anos iniciais e finais resulta admitir que o indicador de desempenho constituiu fator determinante da distância entre os dois segmentos, nos resultados logrados ao longo do período enfocado, situação que poderia ser agravada caso as taxas de rendimento também sofressem queda.

Ainda que a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) não indique separação dos dois segmentos na concepção e organização do Ensino Fundamental, os problemas de descontinuidade nas políticas educacionais são evidentes e permitem constatar a existência de um abismo entre Anos Iniciais (AI) e Anos Finais (AF) confirmado pela dificuldade de os AF continuarem progredindo nas metas de qualidade delineadas por resultados de avaliações externas e de reduzir seus índices de reprovação a níveis compatíveis aos desafios atuais.

Por não tratar o Ensino Fundamental como unidade global da escola, o Ideb provoca rupturas entre AI e AF que podem favorecer a competição entre os segmentos e suscitar estratégias escolares para atingir as metas estabelecidas (*gaming*) criando mecanismos de adaptação das escolas ao sistema de avaliação sem necessariamente promover melhoria das aprendizagens.

Por razões como as aqui referidas e considerando o fato de as avaliações externas constituírem referência importante na implementação de mudanças no setor, ainda que sob diferentes perspectivas de projetos de educação, há que se levar em conta as consequências dessa forma de regulação nas condições de melhoria da qualidade na educação básica.

3 AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Diferente do ensino fundamental, que possui um sistema de avaliação externa consolidado em termos de acompanhamento da qualidade educacional, mas num caminho muito semelhante, as discussões em torno da implantação de um sistema de avaliação para a educação infantil apenas recentemente ganharam contornos mais nítidos. No entanto, como se sabe, a discussão da qualidade na e da educação infantil vem acontecendo desde a década de 1970 (ROSEMBERG, 2010; SOUSA, 2014).

Está sistematicamente registrada em documentos produzidos no âmbito da Coordenação de Educação Infantil do Ministério da Educação (Coedi/MEC) quando foram propostos “Parâmetros nacionais de qualidade para a Educação Infantil” com versão preliminar datada de 2004^{ix} (BRASIL, 2006). No bojo dessas discussões foram publicados outros documentos, dentre os quais: i) “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das

=====

crianças” (CAMPOS, 2009), editado originalmente ainda em 1995, no qual estão apresentados critérios mínimos de qualidade relativos à organização e ao funcionamento interno das creches e também à definição de diretrizes e normas políticas. Aborda, ainda, questões de financiamento de creches, tanto governamentais como não governamentais; ii) “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de 0 a 6 anos à educação” (BRASIL, 2006a) e; iii) “Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil” (BRASIL, 2006b).

No ano de 2009, duas novas publicações foram construídas pelo MEC abordando a questão da qualidade na educação infantil. A primeira, mandatária, foi proposta pelo Conselho Nacional de Educação e consta de nova versão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009), atualizando as publicadas em 1999. A segunda, construída no âmbito da Coedi/MEC, versa sobre “Indicadores da qualidade na Educação Infantil” (BRASIL, 2009a), que propõe princípios, critérios e uma metodologia para a autoavaliação das unidades de educação infantil. As discussões levantadas nessas publicações e a nova identidade que vem sendo construída para essa etapa da educação básica, além de revelarem desafios que ultrapassam a dimensão da oferta, também apresentam elementos importantes à implantação de avaliações em larga escala como instrumento de regulação da qualidade.

Com essa finalidade, em 2011, por meio da Portaria Ministerial nº 1.147, o MEC cria o Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil (GTAEI), com a atribuição de

[...] propor diretrizes e metodologias de avaliação na e da educação infantil, analisar diversas experiências, estratégias e instrumentos de avaliação da educação infantil e definir cursos de formação sobre avaliação na Educação Infantil para compor a oferta da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores (BRASIL, 2011).

O MEC justifica tal iniciativa com base nos documentos construídos pela Coedi desde o ano de 2004 e nos textos do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 e 2014. No primeiro se lê: promover “[...] acompanhamento, controle e supervisão da Educação Infantil, nos estabelecimentos públicos e privados, visando à melhoria da qualidade e à garantia de cumprimento dos padrões mínimos estabelecidos pelas diretrizes nacionais e estaduais” (BRASIL, 2001). O texto do PNE atual é ainda mais explícito e, já no texto preliminar

apresentado em 2010 previa tal avaliação, que foi aprovada no texto final no qual se lê, na estratégia 1.6:

implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes (BRASIL, 2014).

Para desenvolver a proposta de uma avaliação com tal característica, a Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) do Inep instituiu o GTAEI, composto por representantes de órgãos do aparelho de Estado e entidades da sociedade civil, quais sejam: Inep; Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped); Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib); e Rede Nacional Primeira Infância (RNPI).

Os membros do GTAEI foram nomeados pela Portaria Ministerial nº 188, de 14 de março de 2012, que foi revogada, logo na sequência, pela Portaria Ministerial nº 379, de 12 de abril de 2012. Em 2013, pela Portaria n. 360, de 09 de julho, foram novamente estabelecidas as atribuições do GTAEI, incluindo entre elas: “Analisar, discutir e sugerir melhorias para o aprimoramento da proposta de Avaliação da Educação Infantil a ser delineada pela Comissão Assessora de Especialistas para a Avaliação da Educação Infantil” (BRASIL, 2012).

Com base nos trabalhos desenvolvidos no ano de 2012, o GTAEI constituído em 2011 apresentou o documento denominado “*Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação*” (BRASIL, 2012). Consoante ao previsto no PNE, a sistemática de avaliação proposta está focada em dimensões que caracterizam as condições de oferta. Segundo destaca Sousa (2014, p. 74), o trabalho foi orientado por três diretrizes: i) o “necessário diálogo a ser estabelecido entre o governo federal e as administrações municipais, que se constituem em interlocutores privilegiados no processo de construção dos parâmetros de qualidade, por serem principais responsáveis por esta etapa da educação básica”, para estabelecer indicadores e critérios compactuados em âmbito nacional, sem desconsiderar iniciativas complementares com

=====

vistas a contemplar as especificidades de cada contexto; ii) “diferenciar a avaliação da Educação Infantil daquela praticada para as demais etapas da educação básica, que toma como principal indicar o desempenho dos estudantes”; iii) buscar um “delineamento da avaliação que viesse a produzir informações capazes de balizar decisões e ações das diversas instâncias governamentais, abrangendo desde os órgãos da administração pública até os estabelecimentos escolares”. Conforme afirmado no documento, postula-se uma avaliação abrangente envolvendo desde as instituições educativas até as instâncias governamentais (BRASIL, 2012).

O documento apresenta uma sistemática de avaliação processual configurada por fluxos concomitantes e complementares de reflexão, decisão e ação:

Fluxo descendente: avaliação realizada pelas instâncias de governo das instâncias sob sua coordenação, incluindo-se as instituições educacionais; Fluxo ascendente: avaliação realizada pelas instituições educacionais das instâncias governamentais e pelas Secretarias Municipais/Estaduais de Educação de políticas e programas implementados pelo MEC; Fluxo horizontal: auto avaliação das instâncias envolvidas com a Educação Infantil – Ministério da Educação, Municípios/Estados e instituições educacionais (BRASIL, 2012, p.19).

Como se pode verificar, a sistemática de avaliação proposta pelo Grupo difere substancialmente daquela praticada pelo Inep em razão de priorizar o contexto e não o desempenho e, além disso, por apresentar um modelo que inclui a participação das secretarias municipais de educação e também das instituições educativas que ofertam a educação infantil, em um processo mais abrangente que envolve a avaliação em larga escala e também a autoavaliação, ou seja, avaliação externa orientada e executada pelo MEC e avaliação interna executada pelos sistemas e unidades educativas. Enquanto o GTAEI instituído em 2011 construiu a proposta geral (BRASIL, 2012), o GTAEI constituído em meados de 2013 ficou com a tarefa de elaborar indicadores para cada uma das dimensões de avaliação da proposta. O resultado desse trabalho, no entanto, não foi publicizado até o fechamento deste texto.

Do processo instituído e ainda não concluído, o que já se pode observar, com base na comparação entre a prática de avaliação em larga escala praticada pelo Inep para o ensino fundamental e a proposta apresentada pelo GTAEI para a educação infantil, é que existem duas propostas de avaliação em disputa: avaliação de desempenho e avaliação de contexto (SOUSA,

*Marilda Pasqual SCHNEIDER, Luiz Elton NARDI, Zenilde DURLI.
Políticas de avaliação e regulação da qualidade: repercussões na Educação Básica.*

2014). É uma disputa difícil. Na experiência construída pelo Inep, e demonstrada com a metodologia do Ideb, a avaliação da qualidade está fortemente calcada na avaliação de desempenho, pela qual o processo de recolha dos dados é relativamente menos complexo se comparado a de contexto, posto envolver essencialmente técnicas de medida para construção da métrica, construção de instrumentos e conhecimento estatístico especializado. Além disso, a responsabilização pelos problemas e fracassos, ou seja, pela questão da qualidade, é mais direta, conforme os postulados da eficiência e eficácia exigem.

De outro modo, na perspectiva de contexto, a qualidade se apresenta como uma questão filosófica de valor e controvérsia (MOSS, 2002). Ela é construção social variável e definida em contexto (MOSS, 2002; BONDIOLI, 2004). Os indicadores de qualidade são validados em cada realidade, negociados em um processo coletivo pautado na participação. Esse entendimento, somado às especificidades da primeira etapa da educação básica que não tem como objetivo processos de escolarização e que, portanto, não se pauta na avaliação de desempenho das crianças pequenas, apresenta-se como uma dificuldade e um desafio ao atual sistema de avaliação da educação básica. Além disso, ressalta o compromisso público com a educação e a dimensão política implicada na construção da qualidade desejada.

A despeito dos tensionamentos mencionados, um elemento novo acirra essa disputa e fortalece a perspectiva de regulação pela avaliação centrada no desempenho. No contexto de produção das políticas de currículo para a educação básica, está em andamento a construção de uma Base Nacional Comum Curricular para a Educação Básica – BNCC (BRASIL, 2015) na qual são definidos os mínimos de conhecimentos/habilidades/experiências a serem ensinados e aprendidos nas etapas e modalidades da educação básica.

Surpreendentemente (ou nem tanto?), no documento publicizado para consulta pública e discutido em setembro de 2015, há uma proposta de base também para a educação infantil. Composta por eixos de experiência e objetivos para cada eixo, o documento oferece os elementos necessários à definição de matrizes de referência para a avaliação de desempenho na educação infantil.

A matriz de referência é formada por um conjunto de descritores que mostram os conhecimentos e principalmente as habilidades esperadas dos estudantes e passíveis de serem

=====

aferidas em testes padronizados de avaliação de desempenho. Se antes da proposta de BNCC definir conteúdos e indicadores e compor matrizes de referência para avaliar as crianças pequenas era uma dificuldade para o Inep, agora eles podem ser facilmente delimitados com base nos eixos de experiência e nos objetivos propostos no documento preliminar da BNCC.

Ao implantar a Avaliação da Educação Infantil (Anei) todas as etapas da educação básica serão reguladas, pelo poder central, por dispositivos de avaliação em larga escala. A pergunta é: para que e para quem servirá essa regulação? A nosso ver, a resposta a essa pergunta ajuda a definir qual dos modelos de avaliação em disputa será adotado pelo Estado para regular as questões que envolvem a demanda e a qualidade da oferta.

Embora os especialistas da educação infantil que estiveram à frente dos trabalhos na primeira comissão tenham demarcada posição contrária à avaliação de desempenho nessa etapa, a construção de uma BNCC constitui o primeiro e mais importante passo na direção de estabelecer, na sequência, a avaliação de desempenho como modo precípua para regular a qualidade na educação infantil garantindo, também, a organicidade do modelo já definido para as demais etapas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pontuadas tensões e contradições emergidas de modelos de avaliação para a educação básica, em curso ou em vias de implementação, mais especificamente no âmbito do ensino fundamental e da educação infantil, vemos reforçada a tese de que o desenho da atual política de regulação da qualidade no país segue alinhado e tendendo a reforçar o imperativo da produção de resultados como expressão mais acabada da qualidade educacional, imperativo este já bem conhecido entre nós na linguagem dos indicadores e dos padrões de desempenho.

Como buscamos assinalar, essa afirmação das avaliações externas como mecanismo de regulação da qualidade tem a ver com outro estatuto de intervenção do Estado (BARROSO, 2005) posto em marcha há algumas décadas. Afiliada à ideia de modernização da administração pública, amplamente difundida no setor educacional, tal afirmação não somente consoa com a mudança de ênfase e de expectativa na educação (DALE, 2010), de que são evidências certas

linhas guias das reformas dos Estados nacionais, como dão mostras, na perspectiva da regulação pós-burocrática, do papel importante exercido pelo Estado (MAROY, 2008).

Pensando assim e tendo por base o “instituído” na educação básica brasileira, a leitura crítica que nos propomos a fazer sobre elementos e processos atinentes à avaliação externa endereçada ao ensino fundamental e, mais recentemente, à educação infantil, permite-nos dizer que segue a institucionalização de novos mecanismos de regulação no país, consoante as tendências aqui referidas, em um contexto de disputa por projetos distintos de educação. Informada por variadas medidas, em diferentes tempos e espaços, tal dinâmica tem sido justificada de modo político e técnico como mostram, por exemplo, os documentos oficiais que tratam do tema.

No caso do ensino fundamental, onde a experiência acumulada com a avaliação externa é maior, além do que nos mostra a arquitetura do modelo, os elementos explorados no trabalho permitem-nos concluir que estamos ante um sistema de regulação da qualidade cuja destinação indutora de medidas para o enfretamento de problemas por ele apontados é, no mínimo, duvidosa. A situação dos anos finais parece-nos constituir um exemplo emblemático, posto que a série histórica derivada do sistema nos mostra há algum tempo a necessidade de políticas públicas que levem em conta a faixa etária dos estudantes desse segmento.

No tocante à educação infantil, embora ainda esteja em causa o modelo de avaliação a ser adotado pelo Estado para regular as questões que envolvem a demanda e a qualidade da oferta, não é menos preocupante a incidência da lógica que atualmente orienta o sistema de avaliação externa no ensino fundamental, especialmente pelas consequências deletérias que tal lógica poderá trazer à educação infantil no país. Ademais, as lutas travadas ao longo das últimas décadas pelos educadores da área na direção de garantir o direito à infância poderão, na vigência desse modelo de regulação da qualidade, ser substituídas pela ideia de que a educação das crianças pequenas se reduz a uma métrica de conteúdos, ao ensino espelhado nas práticas instituídas para primeiro segmento do ensino fundamental.

Em síntese, tratando-se de projetos em disputa que discrepam em termos de objetivos e de finalidades da educação, parece-nos mesmo estar em causa a sociedade que almejamos e em favor da qual a ação do Estado é convocada, inclusive para salvaguardar a qualidade da educação

=====

para o seu povo. Contudo, como nos lembra Apple (2006, p. 7), “[...] há um conjunto muito real de relações entre quem, de um lado, tem poder econômico, político e cultural na sociedade e, de outro, os modos pelos quais se pensa, organiza e avalia a educação”. Na linha do instituinte, pensar outros referenciais de qualidade e em vias para promover sua concretização e afirmação constitui hoje um grande desafio, antes disso, uma opção política.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XX, n. 69, p. 139-164, dez. 1999.

APPLE, Michael. **Ideologia e currículo**. 3. ed. Porto Alegre: ArteMed, 2006.

BARROSO, João. Autonomie et mode de régulation dans le système éducatif. **Revue Française de Pédagogie**, n. 130, p. 57-71, janvier/fevner/mars 2000.

_____. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em Portugal: sentidos de uma evolução. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 63-92, abr. 2003.

_____. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: _____. (Org.). **A escolar pública: regulação, desregulação e privatização**. Porto: Edições Asa, 2003a. p. 19-48.

_____. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 39. p. 19-28, jul. 2004.

_____. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.26, n.92, esp. p.725-751, out. 2005.

BONDIOLI, Anna. **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada**. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, n. 7, p. 1-20.

_____. **Parâmetros nacionais de qualidade para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB/DPE/COEDI, 2006.

_____. **Política nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006b.

=====

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 9, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 dez. 2009. Seção 1, n. 242, p. 18-19.

_____. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. **Indicadores de qualidade na Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2009a.

_____. Portaria nº 1.147, de 16 de dezembro de 2011. Institui Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil. **Diário Oficial União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2011. Seção 1, n. 242, p. 643.

_____. Ministério da Educação. **Educação Infantil**: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação. Brasília, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11990-educacao-infantil-sitematica-avaliacao-pdf&category_slug=novembro-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 20 de agosto de 2015.

_____. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Poder Executivo, Brasília, DF, Edição Extra, nº 120-A, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1-8.

_____. **Base nacional comum curricular**: documento preliminar. Brasília, DF: MEC, 2015. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/documento/BNCC-APRESENTACAO.pdf>>. Acesso em: 10 set. de 2015.

CAMPOS, Maria Malta (Org.). **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. 6. ed. Brasília: MEC, SEB, 2009.

CASANOVA, Pablo Gonzales. Globalidade, neoliberalismo e democracia. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Globalização excludente**: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. 5. ed. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2008. p. 46-62

CASTORIADIS, Cornélius. **A instituição imaginária da sociedade**. Tradução Guy Reynaud. 3. reimpr. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 160-200, set. 2002.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010.

DAVIS, Claudia Leme Ferreira *et al.* Anos Finais do Ensino Fundamental: aproximando-se da configuração atual. **Relatório Final**. Estudos e Pesquisas Educacionais. Fundação Carlos Chagas. Fundação Victor Civita, jul. 2012.

ERKKILÄ, Tero. Governance and accountability: a shift in conceptualisation. **Public Administration Quarterly**, v. 31, n. 1/2, p.1-38, 2007.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Excelência com equidade**: os desafios dos anos finais do ensino fundamental. 2014.

FRIGOTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n.82, p. 93-130, abr. 2003.

LESSARD, Claude. Évolution du métier d'enseignant et nouvelle régulation de l'éducation. **Recherche et Formation**, Lyon, n. 35, p. 91-116, 2000.

_____. Regulação. In: DUARTE, Alda Maria Castro; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Coord.). **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. 2010. Disponível em: <http://www.gestrado.org/?pg=dicionario-verbetes&id=167>. Acesso em: 23 mar. 2013.

MAROY, Christian. Vers une régulation postbureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? **Sociologie et Sociétés**, v. 40, n. 1, p. 31-5, 2008.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, v. 50. n. 2, p. 189-208, 2000.

MOSS, Peter. Para além do problema com qualidade. In: MACHADO, Maria Lúcia (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 17-26.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. **European Journal of Education**, v. 23, n. 1-2. p. 7-23, 1988.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Um passo adiante na longa marcha por uma educação infantil brasileira democrática**. Seminário Internacional Avaliação da Qualidade da Educação Infantil. 2010. Palestra proferida no Seminário Avaliação da Qualidade da Educação Infantil. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=HE3PRoc2bJU>. Acesso em setembro de 2015.

SILVA, Rose Neubauer da; DAVIS, Cláudia. O nó górdio da educação brasileira: ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.80, p.28-40, fev.1992.

SOUSA. Sandra Zákia Lian. Avaliação e gestão da Educação Básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz Fernando. **Políticas e gestão da educação no Brasil: Novos marcos regulatórios**. São Paulo, Xamã, 2009. p. 31-45.

=====

_____. Avaliação da Educação Infantil: propostas em debate no Brasil. **Revista Interações**, n. 32, p. 68-88, 2014. Disponível em: <<http://www.eses.pt/interaccoes>>. Acesso: em 22 out. 2015.

WHITTY, Geoff; POWER, Sally; HAPIN, David. **Las escuela, el estado y el mercado: delegación de poderes y elección en educación**. Madrid: Morata, 1999.

Notas

- ⁱ O texto resulta de um debate promovido na Mesa Redonda intitulada *Políticas de avaliação da educação básica: marcos regulatórios e repercussões na escola pública*, durante a realização do VI Congresso Internacional em Avaliação Educacional, realizado nos dias 05, 06 e 07 de novembro de 2015, em Fortaleza – Ceará.
- ⁱⁱ Referimo-nos a duas pesquisas, uma delas desenvolvida com apoio do Programa Observatório da Educação (Obeduc), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil e, a outra, com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).
- ⁱⁱⁱ Presente no contexto linguístico francófono e em países com administração marcada pela centralização e burocratização.
- ^{iv} Ocorre sobretudo no contexto linguístico anglo-saxão, principalmente em países nos quais foram operadas mudanças políticas de ordem conservadora e neoliberal.
- ^v O termo “governança”, ou *governance*, como é adotada na literatura internacional, é frequentemente encontrado em documentos de agências de financiamento internacionais, como é caso do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Responde “ao modo pelo qual o poder é exercido na gestão de recursos econômicos e sociais, com vistas ao desenvolvimento. Boa governança, neste sentido, tem a ver como exercício adequado da capacidade governativa, com vista às instituições sobretudo econômicas.” (LESSA, 2015, p. 418).
- ^{vi} A Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009, seguida da alteração da LDB, por meio da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, estendeu a obrigatoriedade dos 4 até os 17 anos de idade, compreendendo a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio.
- ^{vii} Embora o Ideb tenha sido criado em 2007, no ano de sua criação foi efetuado levantamento do Índice desde 2005. Por isso, dizemos que a série histórica teve início em 2005.
- ^{viii} O indicador de Desempenho (N) compreende a média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática aferida por avaliações como a Prova Brasil e o Saeb e expressas em uma escala de 0 e 10. O indicador de Rendimento (P) toma a taxa de aprovação dos alunos na etapa de ensino, aferida por meio do Censo Escolar, expressa por valores entre 0 e 1. Os resultados de cada indicador são submetidos à fórmula: $Ideb = N \times P$.
- ^{ix} “A primeira versão foi apresentada e debatida em seminários regionais, promovidos pela SEB/DPE/Coedi (Brasil, MEC, SEIF, s.d.) em julho e agosto de 2004, com a participação de representantes de secretarias e conselhos municipais e estaduais de educação e outras entidades que atuam direta ou indiretamente com a criança de 0 até 6 anos de idade. A segunda foi enviada a especialistas na área de educação infantil de todo o país e, posteriormente, debatida em seminário técnico realizado em maio de 2005, em Brasília. Após a incorporação de grande parte das sugestões enviadas, uma versão, ainda preliminar do 2º volume, foi apresentada no Seminário Nacional Política de educação infantil, realizado também em Brasília, em julho do mesmo ano.” (BRASIL, 2006, p. 7) Além da equipe técnica da Coedi/MEC, participaram da elaboração do documento como consultoras Maria Lúcia de A. Machado e Maria Malta Campos. Diversas entidades de representação da sociedade civil e órgãos do governo foram colaboradores: Anped, CNTE, Consed, Contee, Fiep, FNCEE, Unicef, Gife, Unesco, Omp, Mieib, Secretaria de Atenção à Saúde, Secretaria de Política de Assistência Social, Uncme, Undime, Sesu, Setec, Seesp, Seed. (BRASIL, 2006a)

**Artigo recebido em 09/06/2016.
Aceito para publicação em 06/06/2017.**