

O PISA E A INDUÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: A REGULAÇÃO PELA VIA DA AVALIAÇÃO

*PISA AND THE INDUCTION OF EDUCATIONAL POLICIES:
REGULATION THROUGH THE EVALUATION*

Marina Fátima Onyszko^I 

Edite Maria Sudbrack^{II} 

^I Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI, Erechim, RS, Brasil. Acadêmica do Curso de Pedagogia. E-mail: marinaonyszko.mo@gmail.com

^{II} Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI, Erechim, RS, Brasil. Doutora em Educação. Docente do PPG em Educação. E-mail: sudbrack@uri.edu.br

Resumo: O *Programme for International Student Assessment* (PISA) visa medir as competências adquiridas por estudantes de quinze anos no que tange às áreas de letramento em leitura, matemática e ciências, consideradas pelo organismo como exigências do futuro profissional, bem como interpretar e publicar o conjunto de dados obtidos, de modo que os Estados o tenham como ferramenta de máxima confiabilidade para alicerçar suas políticas educacionais. O Brasil integra o rol de nações que participa do PISA desde a sua primeira edição e amalha, em suas políticas educacionais, elementos da regulação supranacional operada pelo certame. Assim, o presente estudo, de natureza qualitativa e abordagem sociocrítica objetiva, por meio da análise documental, analisar os elementos discursivos presentes nas políticas educacionais, a fim de evidenciar a regulação em nível supranacional operada pelo PISA/OCDE na realidade brasileira. Para tanto, são analisados e discutidos, à luz da teoria pertinente, três documentos legais principais: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Conclui-se que a legislação maior da educação brasileira, por meio dos elementos discursivos nela presentes, evidencia a regulação em nível supranacional operada pelo PISA.

Palavras-chave: PISA. Regulação supranacional. Políticas educacionais.

Abstract: The Program for International Student Assessment (PISA) aims to measure the skills acquired by fifteen years old students in the areas of literacy in reading, mathematics and science, considered by enterprise as requirements of the professional future, as well as interpreting e publishing the data set obtained, so that the States have it as most reliable tool to support their educational policies. Brazil is part of the list of nations that have participated in PISA since its first edition, and in its educational policies uses

DOI: <https://doi.org/10.31512/vivencias.v18i37.730>

Submissão: 13-12-2021

Aceite: 20-01-2022



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

elements of the supranational regulation operated by the event. Thus, this present study, of the qualitative nature and socio-critical approach, aims, through document analyses, to analyze the discursive elements present in the educational policies, in order to highlight the supranational regulation operated by PISA/OECD in the Brazilian reality. Therefore, are analyzed and discussed, three main legal documents are analyzed and discussed, in light of the relevant theory: the Law of Guidelines and Bases for National Education, the National Education Plan, and the Common National Curricular Base. It is concluded that the major legislation of Brazilian education, through the discursive elements present in it, evidences the supranational regulation operated by PISA.

Keywords: PISA. Supranational regulation. Educational policies.

Introdução

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) traduzido de *Program for International Student Assessment*, elaborado, organizado e implementado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) assume duas missões principais: medir as competências adquiridas por estudantes de quinze anos no que tange às áreas de letramento em leitura, matemática e ciências, consideradas pelo empreendimento como exigências do futuro profissional, bem como a interpretação e publicação do conjunto de dados obtidos, objetivando assim maior embasamento frente à necessidade de aprimoramento de políticas educacionais (BART; DAUNAY, 2018).

Criado em 1997 e concretizado em exame, pela primeira vez, em 2000, a aplicação do PISA acontece trienalmente nos países que compõem a OCDE e em nações convidadas. O segundo grupo tem o Brasil por integrante desde a primeira aplicação. Sob o vértice de ter à disposição dados fidedignos acerca do desempenho da educação no país, o PISA impõe-se como gerador de conhecimento para a política educativa e assim, metamorfoseia-se em poderoso instrumento de regulação supranacional (SUDBRACK; FONSECA, 2021). O sucesso do PISA, assim, consiste na criação de uma dependência simbólica e funcional nos mundos sociais que atinge. Sua força, enquanto instrumento de regulação, é a de operar a partir da participação, consagrando-se como ponto de passagem obrigatório nos processos de coordenação da ação pública (BARROSO; CARVALHO, 2011).

Frente a esse contexto, o presente estudo, de natureza qualitativa e abordagem sociocrítica, objetiva, por meio da análise documental, analisar os elementos discursivos presentes nas políticas educacionais, a fim de evidenciar a regulação em nível supranacional operada pelo PISA/OCDE na realidade brasileira.

Para tanto, foram elencados três documentos legais principais, que compõem a legislação maior da educação brasileira: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE), nas duas versões gestadas até a atualidade (2001-2010 e 2014-

2024), com ênfase no plano atualmente em vigência e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

De início, entrelaçam-se os conceitos de globalização, políticas públicas e educacionais, avaliação de larga escala e PISA, à luz da contextualização do objeto de estudo. Posteriormente, aproxima-se e discute-se o conceito de regulação, esta, que operada por mecanismos de avaliação de larga escala, nomeadamente pelo PISA em nível supranacional é, por fim, evidenciada nos três documentos principais da legislação educacional brasileira. Ambos os documentos são analisados e discutidos à luz da teoria pertinente.

Globalização, políticas educacionais, avaliação e PISA: entrelaçando conceitos

A intensificação das relações sociais mundiais, causa e efeito da globalização, uniu nações distintas e possibilitou mútua influência. O processo de globalização, evento ativo de nível supranacional, pode ser entendido, pela perspectiva de Santos (2002), como o conjunto das relações sociais que intensificam as interações transnacionais, estas que se traduzem em práticas interestatais, práticas capitalistas globais ou práticas sociais e culturais. O sistema nacional, com isso, deixa de ser o núcleo central de atividades e estratégias humanas organizadas.

A partir dos anos 1980, em âmbito mundial e, mais especificamente, a partir da década de 1990, no Brasil, a mundialização, na amplitude e complexidade de suas ramificações, tem impactado a totalidade da sociedade. Eventos ocorridos em nível supranacional têm reflexos na cultura local, fato que reverbera na busca por desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, na dominação entre nações. Tais mudanças influenciam significativamente a gestação de políticas públicas.

As políticas públicas, geridas pelo Estado, são face importante das nações democráticas: são os programas, ações, alterações de normativas e outras formas de protagonismo do Estado, responsáveis por infraestrutura, saúde, educação, transporte, pavimentação e outras necessidades. Souza (2003) afirma não existir uma única ou melhor definição para o que se entende por política pública, mas que a globalidade de aspectos atribuídos a esta pode resumir-se como o campo do conhecimento que visa pôr o Governo em ação e/ou analisá-la e propor mudanças no curso dessa ação, quando necessário, compreendendo como e o porquê de ações terem tomado determinado rumo, em lugar de outro. O processo de formulação de uma política pública traduz os propósitos dos governos em programas e ações que resultarão nas mudanças desejadas, no mundo real.

No que tange diretamente à educação, o Estado age por meio das políticas educacionais. Tais políticas, conforme Saviani (2008), dizem respeito às decisões que o Poder Público toma com relação à educação. O contexto de formulação de políticas educacionais, desde a década de oitenta, com os primeiros acordos da globalização da economia, conforme Sudbrack e Fonseca (2021), caracteriza-se pelas narrativas da Nova Gestão Pública (NGP), denominada gerencialismo: o modo de gestão empresarial que, a partir da reforma do Estado, repercute nas políticas sociais e reorienta as práticas de gestão da educação, pautando-as na eficiência, na eficácia e na produtividade.

Trata-se de um fenômeno global, paralelo ao levante denominado Reforma Educacional Global. Este segundo alcançou expansão mundial, por meio do endurecimento da competição entre nações, fruto da globalização, e tem por âncora os resultados padronizados obtidos a partir de avaliações estandardizadas, que objetivam a comparação entre países (SUDBRACK; FONSECA, 2021), como é o caso do PISA, com a coordenação da OCDE.

O PISA integra o rol de avaliações de larga escala que o Brasil acolhe em suas políticas educacionais. Tais avaliações fornecem evidências para a ação dos governos, apesar de remeterem a segundo plano a contextualização dos processos de aprendizagem, a participação e os debates democráticos acerca das dimensões políticas da educação (TEODORO, 2011). As avaliações de largo espectro concretizam-se por meio da atuação de agências especializadas tecnicamente, em testes e medidas. São procedimentos amplos e extensivos, que abrangem um sistema de ensino (WERLE, 2010).

A avaliação de larga escala constituiu-se, nas palavras de Sudbrack e Cocco (2014), como possibilidade de aferição dos resultados dos investimentos destinados à área da educação, bem como enquanto ferramenta para o desenvolvimento de mecanismos de controle e regulação. Regulação que, a partir da adoção, pelo Estado brasileiro, do certame PISA enquanto ferramenta de máxima confiabilidade, passa a ocorrer em nível supranacional.

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) traduzido de *Programme for International Student Assessment*, elaborado, organizado e implementado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) atribui-se duas missões principais: medir as competências adquiridas por estudantes de quinze anos, no que tange às áreas de letramento em leitura, matemática e ciências, consideradas pelo empreendimento como exigências do futuro profissional, bem como a interpretação e publicação do conjunto de dados obtido, objetivando, assim, que os Estados o tenham por embasamento, frente à necessidade de aprimoramento de políticas educacionais (BART; DAUNAY, 2018).

Criado em 1997 e concretizado em exame, pela primeira vez, em 2000, a aplicação do PISA acontece trienalmente, nos países que compõem a OCDE e em nações convidadas. O segundo grupo tem o Brasil por integrante, desde a primeira aplicação. Sob o vértice de ter à disposição dados fidedignos acerca do desempenho da educação no país, o PISA impõe-se como gerador de conhecimento para a política educativa e, assim, metamorfoseia-se em poderoso instrumento de regulação supranacional (SUDBRACK; FONSECA, 2021).

Regulação: aproximando o conceito

Partindo da revisão e da reflexão acerca da pluralidade de significados que o conceito de regulação adquire, Barroso (2005) o define, enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos, como um processo que constitui qualquer sistema, e tem como principal função assegurar o equilíbrio e a coerência, bem como a transformação do sistema em questão. O processo de regulação, assim, não compreende apenas a produção de regras que orientam o

funcionamento do sistema, mas também o reajustamento das diversas ações dos atores, em função dessas mesmas regras.

O sistema educativo é um sistema social complexo. Nesses casos, há uma pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação, uma vez que os atores envolvidos, suas posições, interesses e estratégias são diversos. A regulação do sistema educativo, assim, não é um processo único, automático e previsível, que resulta do controle direto de uma regra aplicada sobre a ação dos regulados, mas um processo compósito (BARROSO, 2005).

Antunes e Sá (2010) corroboram o exposto quando definem, com base em diversos estudos, a regulação no campo da educação como um conjunto de mecanismos que, postos em ação, produzem a congruência de comportamentos individuais e coletivos, medeiam os conflitos sociais e limitam as distorções que possam ameaçar a coesão social, por meio da definição de padrões e regras que moldam o funcionamento das instituições. Nos sistemas complexos, como no sistema educativo, o quadro da regulação é plural, resultante da interação de uma multiplicidade de processos e atores.

De acordo com Barroso (2006), existem três diferentes e complementares níveis de regulação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a micro regulação local. Este último nível, de acordo com o autor, é resultante de um jogo de estratégias, de negociações e ações que envolve diversos atores e pelo qual as normas da regulação nacional são reajustadas a nível local, por vezes, de modo não intencional. Em outras palavras, “[...] remete para formas institucionalizadas de intervenção do Estado e da sua administração na coordenação do sistema educativo” (p. 56).

O nível anterior e, portanto, superior à micro regulação local, se constitui pela regulação nacional, ou seja, “O modo como as autoridades públicas (neste caso o Estado e sua administração) exercem o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados” (BARROSO, 2006, p. 50). A regulação nacional é caracterizada, no atual contexto, pela emergência de novos modos de regulação, efeito da regulação transnacional (BARROSO, 2006) e pela diminuição do poder decisivo no interior das nações. Com isso, olhando-se para a globalização como um processo gerador de maior interdependência e competitividade entre países, percebe-se uma redução dos espaços de decisão dos atores nacionais (SUDBRACK; FONSECA, 2021).

A regulação transnacional, portanto, se constitui no primeiro nível de regulação. É definida como

[...] o conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como “obrigação” ou “legitimação” para adotarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo” (BARROSO, 2006, p. 44).

A regulação transnacional tem origem nos países centrais e integra um sistema de dependências constituído pelos países periféricos ou semiperiféricos, por meio dos efeitos da

globalização (BARROSO, 2006). Tal mecanismo, conforme Sudbrack e Fonseca (2021), ao ser empreendido, conduz à desigualdade e à dominação do neoliberalismo e da competição.

Para além desta modalidade formal de regulação que resulta da ligação existente entre o sistema educativo e outros sistemas sociais, de acordo com Barroso (2006), existem outras, mais sutis e informais, que igualmente operam um efeito regulador transnacional. É o caso dos múltiplos programas de cooperação, apoio, investigação e desenvolvimento que têm origem em diferentes organismos internacionais, como o Banco Mundial, a Unesco e, com destaque no âmbito do presente estudo, a OCDE. Ao imporem diagnósticos, metodologias, técnicas e soluções de maneira uniforme, constituem um “pronto-a-vestir” (p. 45), de que se valem os estados nacionais, diante da necessidade de resolução de problemas no âmbito da educação.

Assim, apesar de constituir uma fonte essencial de regulação no quadro do sistema público de ensino, diante da diversidade de fontes e modos de regulação, o estado nacional não é a única e, por vezes, nem a mais decisiva, nos resultados finais, uma vez que o sistema está sujeito a múltiplas regulações. Assim, a coordenação, o equilíbrio ou a transformação do sistema educativo resultam de vários dispositivos reguladores, ou seja, de uma multirregulação (BARROSO, 2005). Tal multirregulação pode ser observada na credibilidade com que conta a OCDE.

A OCDE é uma sofisticada organização que mantém e aprimora sua influência, também pela literatura que produz na veiculação de seus discursos. Destaca-se com uma das maiores editoras do mundo, neste campo, fato que a torna credível cientificamente. Os documentos gerados (textos, livros, bases de dados, *papers* etc.) podem ser acessados por pesquisadores, gestores, famílias e demais consumidores. Tendo consciência da ingerência que causa, a organização monitora seus impactos nas políticas educativas dos países, por meio de levantamentos. O exame PISA, assim, se legitima pela adesão dos países-membros e das nações convidadas, como é o caso do Brasil, que levam em conta seus resultados na formulação de medidas educacionais. Essa influência da OCDE, por meio do PISA, revela sua multirregulação, já que cria ideias, agrupa diferentes realidades e difunde o conhecimento (SUDBRACK; FONSECA, 2021).

De acordo com Dale (2005), a natureza e o significado de regulação passaram por modificações, ao longo do tempo. Sua forma se transformou de uma forma de regulação determinada por regras que opera a jusante do funcionamento, por meio dos *inputs*, ou seja, das condições: normas, orientações, recursos e políticas fornecidas ao sistema educativo, para uma forma de regulação determinada por objetivos: atuante a *posteriori*, assente em determinadas realizações (*outputs*) dos sistemas.

Essa mudança tem, agora, outro patamar: a base da regulação reside nos resultados (*out-comes*) determinados para o sistema. A agenda supranacional para educação e formação, portanto, se constitui como parte dessa última forma de regulação. As avaliações, como o PISA, ilustram esse mecanismo de controle dos resultados (DALE, 2005).

Com isso, conforme Sudbrack e Fonseca (2021), a regulação supranacional opera mediante a veiculação de um discurso que traduz o gestor em solucionador de problemas, como o decisor que governa por meio do monitoramento. A avaliação, assim, protagoniza o quadro das

políticas educacionais, como quem “[...] quer prestar-se a todas as respostas” (p. 3), e se galvaniza como grande narrativa do planejamento educacional.

Com a intervenção da OCDE na governança transnacional, o PISA não se constitui apenas num dispositivo técnico-científico capaz de criar e disseminar periodicamente dados tidos como robustos e válidos, mas num instrumento de ação pública, associando procedimentos de medida e meios de conhecimento a representações e normas acerca do setor educativo e dos modos por meio dos quais este deve ser governado (BARROSO; CARVALHO, 2011).

Barroso e Carvalho (2011) mostram que por meio de seus quadros conceituais, provas e análises, o PISA delinea modos particulares de pensar e de fazer a educação, redefinindo aquilo que é importante saber sobre os estudantes e o que se deve esperar deles, também em termos de atitudes e condutas. O empreendimento também reimagina a relação professor e aluno e seu contexto, combinando teorias cognitivas da aprendizagem e teorizações sobre a sociedade pós-industrial. Assim, define o conhecimento que deve ser tomado como legítimo e qual o melhor modo de construí-lo (SUDBRACK; FONSECA, 2021) em função do critério da utilidade (BARROSO; CARVALHO, 2011).

O discurso construído em torno do PISA também regra a ação dos gestores nacionais. Cria-se a ficção de que ao se apoiarem nos estudos comparados, terão a capacidade de determinar a posição de seus países nos *rankings* do espaço competitivo mundial da educação, e estarão movendo seus sistemas educativos na direção do futuro. Os decisores inventados pelo certame são semelhantes ao perfil de estudante imaginado: aprendente ao longo da vida, solucionador de problemas (BARROSO; CARVALHO, 2011) e distante das humanidades, indispensáveis à formação integral. Ao atribuir notas em áreas como matemática, ciências e leitura, o empreendimento impõe as habilidades e competências que valem mais (SUDBRACK; FONSECA, 2021).

O instrumento, em suma, de acordo com Barroso e Carvalho (2011), age no plano das políticas da cognição. Trata-se de um instrumento gerador de normas e *standards* para a política, que opera pela responsabilização dos reguladores nacionais. Tem sua força assentada, também, na esperança que cria, transmitindo otimismo frente à possibilidade de reforma da educação, depositando confiança nos atores políticos e encorajando-os a uma suposta mudança considerada crucial, e, oferecendo-lhes a possibilidade de legitimação de problemas e soluções políticas por meio da utilização de um conhecimento pericial, visto como independente e universal.

O sucesso do PISA consiste na criação de uma dependência simbólica e funcional nos mundos sociais que atinge. Sua força enquanto instrumento de regulação é a de operar a partir da participação, consagrando-se como ponto de passagem obrigatório nos processos de coordenação da ação pública (BARROSO; CARVALHO, 2011). O certame assim “[...] impõe-se como gerador de conhecimento para a política educativa, revertendo-se em poderoso instrumento de regulação supranacional” (SUDBRACK; FONSECA, 2021) também na realidade brasileira.

O que dizem as narrativas

O que diz a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996) é a lei maior da educação no Brasil, situada imediatamente abaixo da Constituição Federal. Seus noventa e dois artigos (BRASIL, 1996) definem “[...] as linhas mestras do ordenamento geral da educação brasileira” (SAVIANI, 1998, p. 2). Ao longo de nove títulos, a lei versa sobre a educação nacional e seus princípios e fins, o direito à educação e o dever de educar, os níveis e modalidades de educação e ensino, os profissionais da educação, os recursos financeiros e as disposições gerais e transitórias (BRASIL, 1996).

A fixação de diretrizes para a educação de uma nação, como ocorre na LDB, consiste no estabelecimento de parâmetros e princípios que norteiam os rumos que se quer atribuir à educação no país. Assim, explicita-se também as concepções de homem, sociedade e educação que permeiam esse processo. Tais concepções são encontradas nos primeiros títulos da lei, referentes aos fins da educação, ao direito e dever de educar, ao sistema de educação e sua normatização e gestão. (SAVIANI, 1999).

As concepções de homem, sociedade e educação que permeiam a nova LDB remontam ao início da gestação de seu projeto original, que data de 1987 (SAVIANI, 1999), num contexto onde

[...] as transformações no âmbito econômico, ancoradas na revolução microeletrônica, foram acompanhadas no plano social por um reordenamento nas relações de classe beneficiando os detentores do capital em detrimento da força de trabalho, para o que se foi instituindo, em nível político, uma nova relação estado-sociedade traduzida na orientação denominada neoliberal (p. 234).

O neoliberalismo articulou-se e difundiu-se por meio dos organismos internacionais, com destaque ao Banco Mundial. Tendo sido assumido por países como Inglaterra e Estados Unidos ao longo dos anos oitenta, tornou-se hegemônico na década de noventa. Esse novo quadro caracteriza-se pela globalização e o conseqüente enfraquecimento dos estados nacionais, fato que facilita a reprodução da tendência dominante em diferentes nações, especialmente nas dependentes dos grandes centros controladores do fluxo de capitais (SAVIANI, 1999).

A globalização é ponto crucial nos desdobramentos de uma agenda globalmente estruturada para a educação (DALE, 2004), que também caracteriza o contexto da época de gestação e implementação da nova LDB. Forças econômicas que operam supra e transnacionalmente, rompem e ultrapassam as fronteiras nacionais e, concomitantemente, reconstroem as relações entre países. Com isso, a totalidade dos quadros regulatórios nacionais é moldada, em maior ou menor proporção, também por forças supranacionais. É por meio desta via indireta, com influência sobre o estado e sobre o modo de regulação, que a globalização impacta os sistemas educativos nacionais de maneira mais óbvia e evidente. Os fatores que influenciam as políticas educativas, determinados anteriormente de modo amplo em nível nacional, passam a ser

elaborados por meio “[...] de agendas estabelecidas pela economia política global e não como problemas localmente percebidos” (p. 441).

A orientação neoliberal, adotada pelo governo brasileiro na época de promulgação da nova LDB, é caracterizada por políticas claudicantes, que combinam um discurso ciente da importância da educação com a significativa redução de investimento e o apelo à iniciativa privada, visando a transferência da responsabilidade (SAVIANI, 1999). Essa racionalidade contrasta com o fato de que “[...] a provisão da educação não pode ser vista isoladamente do financiamento e da regulação” (DALE, 2004, p. 440).

Assim como no caso da primeira LDB (Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961), as leis da educação, em sua totalidade, tinham origem no poder executivo. Tanto, que costumavam receber o nome da autoridade de quem partia a iniciativa. No entanto, a gestação da nova LDB ocorreu em contexto distinto: o problema original partiu na iniciativa da comunidade educacional e se constituiu numa proposta que visava fixar uma nova organização nacional da educação, orgânica e coerente. Tal projeto, tendo entrado na Câmara dos Deputados em dezembro de 1988, passou por diversas alterações ao longo da tramitação. Com a aprovação da Câmara e da Comissão de Educação do Senado, tem-se uma manobra que modifica os rumos da lei: o projeto é substituído por outro, induzido pelo Ministério da Educação. Este segundo resultou na nova LDB, distante da comunidade educacional e de suas aspirações (SAVIANI, 2016).

Esse contexto caracteriza-se, ainda, pelas narrativas da Nova Gestão Pública (NGP), denominada gerencialismo, em outras palavras, o modo de gestão empresarial que, a partir da reforma do Estado, repercute nas políticas sociais e reorienta as práticas de gestão da educação, pautando-as na eficiência, na eficácia e na produtividade. A defesa do gerencialismo no setor público data do início da década de oitenta, junto aos primeiros acordos da globalização da economia. Trata-se de um fenômeno global, paralelo ao levante denominado Reforma Educacional Global. Este segundo, alcançou expansão mundial por meio do endurecimento da competição entre nações, e tem por âncora os resultados padronizados obtidos a partir de avaliações estandardizadas, que objetivam a comparação entre países (SUDBRACK; FONSECA, 2021), como é o caso do PISA, com a coordenação da OCDE.

Assim, a avaliação tem acirrado a desigualdade entre países e sistemas escolares, num contexto de “[...] novas formas de governação supranacional que assumiram formas de autoridade sem precedentes” (DALE, 2004, p. 437), onde a globalização, enquanto fenômeno político-econômico, não fez triunfar uma nação hegemônica, mas sim, o sistema cujo motor é a procura pelo lucro. (DALE, 2004). A regulação supranacional passa a operar vinculando um discurso que galvaniza o gestor como solucionador de problemas, que governa com e por meio do monitoramento (SUDBRACK; FONSECA, 2021).

A avaliação é a grande protagonista no quadro das políticas educacionais. Sob a égide do monitoramento da qualidade, galvaniza-se como a grande narrativa do planejamento educacional também na realidade brasileira, fato que se reflete nos documentos legais, como a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional.

Quadro 1- LDB e avaliação

Artigo	Análise
“Art. 9º A União incumbir-se-á de: [...] V- coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação; VI- 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).	A lei maior da educação brasileira carrega consigo o apreço dos atores nacionais pela avaliação enquanto ferramenta geradora de embasamento para a definição de prioridades. Nota-se o protagonismo dos resultados no quadro das políticas educacionais, fato que galvaniza a avaliação como grande narrativa do planejamento educacional (SUDBRACK; FONSECA, 2021). De fato, conforme Dale (1997 <i>apud</i> ANTUNES; SÁ, 2010), a base da regulação reside nos resultados.

Fonte: elaborado pela autora (2021) com base em Sudbrack e Fonseca (2021); Dale (1997 *apud* ANTUNES; SÁ, 2010).

Percebe-se que, de fato, a avaliação justifica-se pelo discurso do monitoramento para a definição de prioridades e a melhoria da qualidade da educação. Desde a época de promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as avaliações de larga escala, mesmo que não de forma não tão explícita, constituem os documentos legais brasileiros, conforme a tendência mundial e com a influência das organizações internacionais.

Entre os anos de 1997 e 2015, num contexto de intensificação do quadro que caracterizou a gestação do projeto original, a LDB passou por 39 modificações, advindas de leis aprovadas (SAVIANI, 2016). Entre estas, está a Lei nº 11.274 de 06 de fevereiro de 2006, que “Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade” (BRASIL, 2006).

Assim, o art. 32 da LDB passou a vigorar com a seguinte redação: “Art. 32 O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão [...]” (BRASIL, 1996), sob a justificativa de “Assegurar a todas as crianças um tempo mais longo no convívio escolar, mais oportunidades de aprender e um ensino de qualidade” (BRASIL, 2007, p. 7).

Quadro 2- Ampliação do Ensino Fundamental e avaliação

Artigo	Análise
“Art. 32 O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão [...]” (BRASIL, 1996)	As discussões da comunidade internacional, incidindo, sobretudo, nas nações consideradas em desenvolvimento, aproximaram a necessidade de ampliação da escolaridade obrigatória aos mecanismos de avaliação em larga escala, entre os quais o PISA (ALMEIDA, 2011). Mesmo que de modo não direto, uma das maiores alterações introduzidas na LDB, que amplia o ensino fundamental para nove anos, se constitui, também, pela influência dos organismos internacionais e das avaliações de larga escala, mais especificamente o PISA (BRASIL, 2005). A ampliação do ensino fundamental brasileiro para nove anos, portanto, constitui-se também de reflexos da regulação supranacional.

Fonte: elaborado pela autora (2021) com base em Almeida (2011); Brasil (2005).

A partir do Quadro 2, percebe-se que uma das mais significativas alterações introduzidas na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a ampliação do ensino fundamental para nove anos, também amalha reflexos da globalização e da conseqüente regulação supranacional da educação, operada por organismos internacionais.

A ampliação da permanência dos sujeitos na escola se constitui num processo longo e cercado de contradições, sendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos sua referência principal, acompanhada, nas últimas décadas do século XX, da intensificação das políticas de órgãos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura – Unesco. A comunidade internacional, numa multiplicidade de momentos, esteve reunida na definição de políticas globais cujo enfoque dirigia-se, sobretudo, aos países considerados em desenvolvimento. Por meio de tais encontros, firmaram-se grandiosos consensos, entre os quais situam-se a educação como um direito de todos e a obrigatoriedade, por parte de cada nação, da definição de uma escolaridade mínima obrigatória, pautada em critérios originados no consenso internacional, com aptidão à avaliação por meio de indicadores também por ele definidos (ALMEIDA, 2011).

Num contexto de intensa globalização, o papel das organizações internacionais reveste-se de poder, tornando-as instituições de governação global que passam a moldar as ações individuais dos estados. Assim, a governação se constitui no objetivo principal de organizações como a OCDE (DALE, 2004). Concomitantemente à definição da escolaridade obrigatória, e revestidos de ferramentas de medida de qualidade, foram criados mecanismos de avaliação. Entre as medidas amplamente aceitas está o desempenho dos estudantes em exames padronizados, cujo expoente máximo é o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA (ALMEIDA, 2011).

Nesse contexto, no intuito de atender às exigências impostas pela comunidade internacional, o Brasil assume o compromisso da ampliação da escolaridade obrigatória concomitantemente ao engajamento à implantação dos sistemas de avaliação de larga escala enquanto indicadores de qualidade (ALMEIDA, 2011). A ampliação da escolaridade obrigatória é assumida como meta no primeiro Plano Nacional de Educação brasileiro, vigente de 2001 a 2010: “2. Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos” (BRASIL, 2001).

A ampliação do ensino fundamental para nove anos voltou a ser debatida, no âmbito do Conselho Nacional de Educação, em 2004, tendo por ponto de partida a aprovação da Indicação CNE/CEB n. 1/2004, que resultou na aprovação dos Pareceres CNE/CEB n. 6/2005 e n. 18/2005 e da Resolução CNE/CEB n. 3/2005 (SANTOS; VIEIRA, 2006). O primeiro Parecer reexamina o Parecer n. 24/2004, estabelecendo as normas para a ampliação do ensino fundamental e, por isso, reveste-se de grande importância.

O documento, com significativa relevância no que tange à implementação do ensino fundamental de nove anos, evidencia a influência da medida de qualidade, por meio das avaliações

de larga escala e dos resultados do PISA, na tomada de decisões dos atores nacionais brasileiros, uma vez que traz em seu corpo de texto que

De fato, as avaliações do desempenho dos alunos no Ensino Fundamental, em padrões internacionais (PISA) e em padrões nacionais (SAEB), apresentam resultados insatisfatórios, para não dizer constrangedores, tanto no que se refere ao letramento como aos conhecimentos básicos de matemática. Os resultados dos diversos procedimentos de avaliação aplicados por sistemas de ensino estaduais e municipais seguem a mesma tendência (BRASIL, 2005, p. 6).

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, portanto, desde a época da gestação de seu projeto original, carrega consigo a influência dos organismos internacionais e o apreço pelas avaliações de larga escala enquanto ferramentas imprescindíveis à tomada de decisão política no que tange à educação. Passada uma década de sua promulgação, em 2006, a alteração que amplia o ensino fundamental para nove anos, também releva, mesmo que de modo não enfático, a regulação supranacional operada pelos organismos internacionais, mais especificamente pela OCDE, por meio do PISA.

A ampliação da escolaridade obrigatória e a adoção dos sistemas de avaliação em larga escala pautam as discussões da comunidade internacional simultaneamente, e ambas se constituem, diante da demanda internacional, em metas do primeiro Plano Nacional de Educação Brasileiro (BRASIL, 2001). O Plano Nacional de Educação – PNE – é a principal medida de política educacional advinda da LDB (SAVIANI, 1999). Tendo em vista a influência exercida pelos organismos internacionais bem como pelo PISA sobre a lei maior da educação brasileira, torna-se relevante averiguar se a regulação supranacional evidenciada constitui também o PNE 2014-2024, atualmente em vigência.

O que diz o Plano Nacional de Educação (PNE)

O Plano Nacional de Educação (PNE) constitui-se numa exigência histórica, que envolve diversos e relevantes segmentos da sociedade brasileira (VALENTE; ROMANO, 2002) e avulta, de acordo com Saviani (1998), entre as medidas regulamentadoras da LDB. A importância do PNE deriva de seu caráter global, que abrange todos os aspectos relacionados à organização da educação nacional, e de seu caráter operacional, uma vez que define ações que se traduzem em metas a serem alcançadas em prazos determinados, prazo esse, que a LDB definiu como sendo um período de dez anos (SAVIANI, 1998). “Assim, o Plano Nacional de Educação se torna, efetivamente, uma referência privilegiada para se avaliar a política educacional aferindo o que o governo está considerando como, de fato, prioritário, para além dos discursos enaltecidos da educação [...]” (p. 3).

O plano educacional é, também, um instrumento de introdução de racionalidade na educação. Assim, cada momento histórico que permeou a concepção do que viria a ser o PNE explicita uma racionalidade particular: na década de trinta, a introdução da racionalidade científica na educação constituiu o conceito de plano. No Estado Novo, o controle político-ideológico exercido pela política educacional revestiu-se de racionalidade instrumental tendo o plano por instrumento. Com a LDB de 1961, o plano converte-se em mecanismo viabilizador da

racionalidade distributiva dos recursos educacionais. Diante do regime militar, metamorfoseou-se em instrumento introdutor da racionalidade tecnocrática na educação. Na Nova República, marcado pelo democratismo, era visto como meio para a introdução de uma racionalidade democrática, revestida de ambiguidade. O plano transmuta-se, na era FHC, em instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação (SAVIANI, 2010).

A lógica do PNE, conforme Cury (2009) almeja estabelecer um padrão de qualidade para a educação que transcenda a descontinuidade administrativa, trazida pela rotatividade posta pela alternância democrática. Por isso, o PNE constitui-se numa lei, sendo o alcance das metas um dever comum à todas as administrações que se alterem dentro desse período de tempo. Caracteriza o plano, também, o fato de ser um instrumento “[...] que supere reformas parciais e descontínuas e consiga obter uma visão global do problema em vista de soluções pertinentes” (p. 27). Com isso, corroboram Santos e Amaral (2020), ao entenderem que o objetivo do PNE é garantir a continuidade das políticas educacionais.

Em 1962, já no período de vigência da primeira LDB, tem-se a primeira versão de um Plano Nacional de Educação. Esta, semelhante em poucos aspectos aos moldes atuais, caracteriza-se por um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos. O plano não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas partiu de uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura. Posteriormente, na segunda metade da década de oitenta, com a redemocratização, a educação brasileira foi uma das pautas mais debatidas na assembleia constituinte. A nova constituição amalha princípios fundamentais definidos naquele momento, entre os quais a necessidade de um Plano Nacional de Educação, plurianual, firmado em Lei (SANTOS; AMARAL, 2020).

Assim, o primeiro Plano Nacional de Educação pós redemocratização, com vigência de 2001 a 2010, foi elaborado em conformidade com a Constituição Federal de 1988, no art. 214: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público [...]” (BRASIL, 1988) e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no art. 87: “[...] A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (BRASIL, 1996).

Sancionada pelo presidente da república, com nove vetos, em 9 de janeiro de 2001, a Lei nº 10.172/2001 aprova o primeiro PNE, constituído de 295 metas (BRASIL, 2001). De acordo com Valente e Romano (2002), o plano surge de uma pressão social, por meio do Projeto de Lei nº 4.155/98, que faz com que o presidente da república retome sua proposta e, também, a encaminhe à Câmara, onde tramitaria como anexo à proposta da sociedade brasileira. As duas propostas de PNE, conforme os autores, traziam, além de dois projetos diferentes de escola ou duas distintas perspectivas de política educacional, dois projetos conflitantes de nação: um projeto democrático e popular e outro pautado na política do capital financeiro internacional e na ideologia das classes dominantes.

A lei que aprova o primeiro PNE fundamenta-se, conforme Valente e Romano (2002), na política educacional imposta pelo Banco Mundial ao Ministério da Educação. A posição do presidente ante a matéria, refletida nos nove vetos da aprovação, especialmente no percentual de recursos, foi ditada pela área econômica do governo, e não por organismos diretamente envolvidos com a educação. O PNE, como a globalidade da legislação educacional, traz o apreço dos governantes pela compreensão de que a política educacional, em sua concepção e prática, deve ignorar o pensamento, os anseios e as reivindicações da comunidade escolar. De acordo com os autores, essa orientação concretiza, na realidade brasileira, a política do Banco Mundial para os países subdesenvolvidos.

Entre os objetivos principais do primeiro Plano Nacional de Educação brasileiro está “A melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis” (BRASIL, 2001). O termo qualidade, de vasta presença na multiplicidade dos aspectos que se relacionam à educação, sobretudo no que tange às políticas educacionais e à gestão, conforme Lélis e Hora (2020), dispõe de uma conceituação complexa e se trata de uma construção humana, que varia de acordo com o momento histórico. Na atualidade da educação, a definição de qualidade em muito reflete a interferência dos organismos internacionais na tomada de decisão política, por meio dos rankings gerados a partir das avaliações de larga escala.

Nos contextos até então revisitados e discutidos bem como nos que ainda serão refletidos, o termo qualidade tem, em seu cerne, as comparações frente ao desempenho estudantil nos testes estandardizados, fato evidenciado das considerações encontradas no alvorecer do documento que dispõe ao público o primeiro PNE:

Considerando que os recursos financeiros são limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos precisa ser construída constante e progressivamente, são estabelecidas prioridades neste plano, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais (BRASIL, 2001).

Uma entre as prioridades definidas pelo plano se refere aos sistemas de avaliação, abordando a coleta e difusão dos dados como instrumentos indispensáveis à gestão do sistema educacional e melhoria do ensino:

Quadro 3- Primeiro PNE e Avaliação

Prioridade	Análise
“5. Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino.” (BRASIL, 2001).	De fato, conforme Sudbrack e Fonseca (2021), a avaliação converte-se na grande protagonista no quadro das políticas educacionais. Sob o amparo do discurso pautado na autonomia e na qualidade, a avaliação se galvaniza como grande narrativa do planejamento educacional.

Fonte: elaborado pela autora (2021) com base em Brasil (2001); Sudbrack e Fonseca (2021).

O protagonismo da avaliação no âmbito das políticas educacionais brasileiras reflete o contexto mundial retratado por Afonso (2009). De acordo com o autor, a contemporaneidade é permeada pelo que chamou de comparativismo globalizador, cujas características principais são a posição de centralidade dos peritos e a produção de indicadores que visam medir os resultados dos sistemas educativos nos diferentes países, sobretudo por meio dos resultados acadêmicos dos estudantes. Tais indicadores constituem-se em pretextos para justificar decisões políticas, influenciando a agenda para a educação. Assim, viabiliza-se e amplia-se o que Dale (2004) chamou de agenda globalmente estruturada para a educação. O fato pode ser exemplificado pelo trabalho sistemático desenvolvido por agências internacionais, entre as quais a OCDE, por meio do PISA (AFONSO, 2009).

No contexto brasileiro, o segundo Plano Nacional de Educação pós redemocratização, atualmente em vigência, traduz tais evidências. Publicada no Diário Oficial da União em 6 de junho de 2014, a Lei nº 13.005/2014 aprova o novo Plano Nacional de Educação, com vigência decenal de 2014 a 2024, em cumprimento ao disposto no art. 214 da Constituição Federal. Com uma redução significativa no número de metas quando comparado ao plano de 2001, passando de 295 para 20 (BRASIL, 2014), o novo PNE mantém a abrangência das dimensões abordadas e alguns aspectos intrínsecos, característicos de uma contemporaneidade neoliberal, que direciona a educação ao crivo econômico.

Entre as metas e estratégias contempladas pelo PNE, o PISA é enfaticamente abordado.

Quadro 4- PNE e PISA

Meta/Estratégia	Análise
<p>“Meta 7 Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb [...]” (BRASIL, 2014).</p> <p>“7.11) melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções [...]” (BRASIL, 2014).</p>	<p>Por meio da estratégia 7.11 da meta 7, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, atualmente em vigência, evidencia de forma enfática a credibilidade do certame PISA, trazendo-o como um instrumento externo de referência para a tomada de decisão no âmbito nacional.</p>

Fonte: elaborado pela autora (2021) com base em Brasil (2014).

Tendo em vista que o Plano Nacional de Educação, conforme Saviani (1998), é uma referência privilegiada para se avaliar a política educacional uma vez que evidencia aquilo que, de fato, o governo está tomando como prioridade, pode-se afirmar que o PISA, em termos de desempenho dos estudantes brasileiros em comparação com as demais nações que integram o empreendimento bem como enquanto instrumento de referência para a tomada de decisão política, se constitui em prioridade ao Estado brasileiro.

As projeções da estratégia 7.11 visavam melhorar o desempenho dos estudantes brasileiros no certame PISA de modo que estes alcançassem, em 2015, a média 438 frente aos resultados em matemática, leitura e ciências. Em 2018, a média esperada era 455 (BRASIL, 2014). No entanto, ambas as projeções não foram assertivas e suficientemente ancoradas por meio de políticas educacionais e ampliação do financiamento, tendo os estudantes alcançado média 395 em 2015 (OCDE, 2015) e 400 em 2018 (OCDE, 2018), números significativamente inferiores às projeções.

Em vários contextos nacionais, a influência do PISA evidencia-se por meio do desenvolvimento de programas orientados diretamente para a melhoria do desempenho dos estudantes nas competências elencadas pelo empreendimento como pertinentes à avaliação. Ainda no campo político, outra importante manifestação da credibilidade mundial atrelada ao exame é a ênfase dada a este em indicadores e metas (CARVALHO, 2016), fato que se confirma por meio, também, da realidade brasileira, analisada no quadro acima a partir de seu atual Plano Nacional de Educação.

Apesar de estar centrado nos estudantes, o certame tem a pretensão de constituir informações que sejam consideradas credíveis acerca do nível de desempenho dos próprios sistemas educativos. Assim, um dos objetivos – talvez o principal – é subsidiar os atores nacionais diante da tomada e legitimação de decisões relacionadas à política educacional (AFONSO, 2009). Os materiais providenciados pela OCDE, assim, são reinterpretados no contexto de cada país, fato que atribui a estes um caráter aceitável e eficaz. Essa variedade de interpretações possíveis não retrata uma fraqueza do PISA, mas sua principal força enquanto instrumento de regulação supranacional: a compreensão e aceitação enquanto um recurso natural e inevitável para a ação política no âmbito educativo (CARVALHO, 2016).

Assim, embora assumidas de forma acrítica, como sendo técnica, política e culturalmente neutras na totalidade de circunstâncias, as informações advindas do certame se prestam a uma ferramenta de comparação entre nações, ignorando completamente as especificidades de cada país. Ainda, a influência do PISA reside nas competências avaliadas, que ditam o conhecimento que vale mais (SUDBRACK; FONSECA, 2021). O discurso da OCDE, conforme Carvalho (2016), não se limita a mostrar onde estão os bons resultados e os fatores que conduziram a estes, a fim de proporcionar o aproveitamento de certas lições, mas, sobretudo, quer deixar claro que existem países preocupados com os resultados e que conseguem melhorá-los. Acrescenta-se a isso, que a melhoria exige a adoção das prescrições do empreendimento, e, para tanto, o preço a se pagar é a passividade nacional frente a regulação transnacional operada.

Entre as prescrições, figuram as competências necessárias ao estudante da atualidade, pautadas na contemporaneidade neoliberal que criva a educação à economia. A formação de uma mão de obra minimamente qualificada, homogênea e barata em detrimento da necessária formação humana que vise ao desenvolvimento da integralidade do sujeito perpassa a criação e implementação, no Brasil, da Base Nacional Comum Curricular, um dos expoentes da regulação supranacional operada pelo PISA e pela multiplicidade de forças que o envolve, documento a ser refletido na sequência.

O que diz a Base Nacional Comum Curricular (BNCC)

A adoção de uma Base Nacional Comum Curricular para a educação no Brasil permeia o processo histórico das decisões do Estado brasileiro no que tange às políticas e à legislação educacional. A Constituição Federal, em 1988, prevê no art. 210 que, por meio de uma base nacional comum, deverão ser fixados os conteúdos mínimos para o Ensino Fundamental, no intuito de assegurar uma formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos nacionais e regionais (BRASIL, 1988). O assunto integra também a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) que regulamenta a referida base em seu artigo 26. No Plano Nacional de Educação 2014-2024, a base figura em quatro das vinte metas estabelecidas (BRASIL, 2014).

Diante dessa trajetória histórica e da presença vasta e contínua na legislação, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) foi homologada pelo ministro da educação em 20 de dezembro de 2017, sendo instituída e tendo sua implantação orientada pelo Conselho Nacional de Educação dois dias depois, por meio da Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017. (BRASIL, 2017). No ano seguinte, a parte homologada do documento, referente à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, começa a ser estudada na totalidade do país para que de fato houvesse a implementação. Ao final de 2018, a BNCC passa a abranger também a etapa do Ensino Médio.

Com isso, o documento distingue-se das anteriores, mas ainda atuais Diretrizes Curriculares Nacionais sobretudo pelo caráter normativo assumido. Ao definir nomeadamente “o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica [...]” (BRASIL, 2017, p. 7), apesar de o discurso oficial enfatizar a participação de educadores e da totalidade da comunidade educativa, de todas as unidades da federação, no processo de elaboração da base bem como a ampliação desta por meio da construção dos referenciais curriculares estaduais, o documento codifica as aprendizagens, ditando o que Sudbrack e Fonseca (2021) designaram por conhecimento que vale mais.

A necessidade de interferências da comunidade educacional por meio de amplas mobilizações no intuito de garantir que as artes, a filosofia, a sociologia e a educação física se mantivessem no currículo retrata esse cenário. O documento, que detém desde 2018 as aprendizagens desejadas pelo Estado ao longo de toda a educação básica, diz que estas “[...] devem concorrer para assegurar aos estudantes o desenvolvimento de dez competências gerais, que consubstanciam, no âmbito pedagógico, os direitos de aprendizagem e desenvolvimento” (BRASIL, 2017, p. 8).

O termo competência, pelo crivo da BNCC, define-se como “[...] a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho” (p. 8). O desenvolvimento de competências, foco que pauta a principal política curricular da atualidade brasileira, justifica-se, conforme salientado no texto da BNCC, por ser, também, “o enfoque adotado nas avaliações internacionais da Organização para

a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que coordena o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa, na sigla em inglês) [...]” (BRASIL, 2017, p. 13).

De fato, o PISA, conforme Bart (2018), não tem interesse nos conteúdos e conhecimentos diretamente relacionados às disciplinas, mas nos letramentos, que podem ser definidos como conjuntos genéricos de competências. O certame não avalia as competências como ferramentas das quais dispõe o estudante no dado momento da aplicação do exame, para a continuidade de seu desenvolvimento integral. Assim, considera competências aquilo que eleger como aptidões que julga essenciais para o que chama de vida futura, determinando os conhecimentos que serão mais úteis.

Métricas essas, que também permeiam as dez competências elencadas pela Base Nacional Comum Curricular brasileira como substanciais à educação básica, entre as quais, no âmbito do presente estudo, destaca-se a de número seis.

Quadro 5- BNCC e avaliação

Competência	Análise
“6. Valorizar a diversidade de saberes e vivências culturais e apropriar-se de conhecimentos e experiências que lhe possibilitem entender as relações próprias do mundo do trabalho e fazer escolhas alinhadas ao exercício da cidadania e ao seu projeto de vida, com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade.” (BRASIL, 2017)	A neoliberal contemporaneidade criva a educação ao âmbito da economia. Figura de destaque entre organizações econômicas internacionais, a OCDE transnacionaliza ascendência por meio do PISA (SUDBRACK; FONSECA, 2021), fato que se reflete na Base Nacional Comum Curricular brasileira. Ao elencar competências primordiais à educação básica, o documento, conforme anteriormente exposto, fundamenta-se nos moldes do PISA. A elaboração das competências intrínsecas à BNCC segue as métricas do exame internacional, sobretudo frente à um aspecto: preparar para o futuro. Pode-se tomar futuro como sinônimo de mercado, de mundo do trabalho. Os sujeitos do futuro podem ser tomados como sinônimo de mão de obra. Educação, assim, pode ser tomada como sinônimo de qualificação mínima, ou ainda, como ferramenta de homogeneização de sujeitos.

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (2017), Sudbrack e Fonseca (2021).

Competências, entendimento das relações próprias do mundo do trabalho, escolhas alinhadas a um projeto de vida, preparação para o futuro entre tantas outras expressões esteticamente agradáveis são ideias adequadas à contemporaneidade para aquilo que Brandão (1981) chamou de mão de obra, investimento, preparação para o trabalho e capacidades técnicas adequadas. Tais nomes, de acordo com o autor, traduzem os interesses políticos e econômicos, enveados numa mescla entre oficina e escola.

Assim, a hegemonia do neoliberalismo, alcançada por meio da globalização da economia, que, conforme Dardot e Laval (2016), configura uma nova racionalidade, fabrica o esgotamento da democracia liberal e determina formas novas de ver o mundo. Acrescenta-se a isso, novas formas de ver e fazer a educação. O impacto dessa nova racionalidade perpassa todos os aspectos da vida humana e afeta subjetividades uma vez que o neoliberalismo, conforme vaticinam os autores, para além de uma ideologia ou de uma política econômica, é sobretudo uma racionalidade, e assim sendo, não organiza e estrutura apenas a ação dos governantes, mas a própria conduta dos governados.

Os pequenos e jovens governados têm a conduta organizada, na realidade brasileira, por uma ferramenta ainda nova, a BNCC. Nova, mas com significativo potencial frente aos objetivos a ela intrínsecos, impregnados de forças superiores e de regulação externa, nomeadamente, por meio do PISA. A Base Nacional Comum Curricular reflete o fato evidenciado por Carvalho (2016), quando diz que a consagração expressiva do PISA no âmbito da educação serve à legitimação de políticas.

Trata-se de um objeto que serve aos gestores, às mídias, aos pesquisadores e aos altos quadros da administração frente à necessidade de problematizar, escrutinar e apontar soluções para a educação (CARVALHO, 2016). Serve também, acrescenta-se, à organização da conduta dos governados (DARDOT; LAVAL, 2016). O PISA, frente à regulação supranacional que opera, conforme Sudbrack e Fonseca (2021) atende aos propósitos de uma economia baseada no conhecimento.

Considerações finais

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e a multiplicidade de forças na qual está envolto, apesar das múltiplas contradições que o cercam, é tomado pelos Estados como gerador de um conhecimento pericial, independente e universal. Assim, protagoniza o quadro das políticas educacionais e reverte-se em poderoso instrumento de regulação supranacional.

A regulação supranacional operada pelo PISA no contexto brasileiro evidencia-se na totalidade de documentos analisados. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) lei maior da educação no Brasil, evidencia, no artigo nono, o apreço dos atores nacionais pela avaliação de larga escala enquanto ferramenta geradora de embasamento para a definição de prioridades. Desde a época de gestação da LDB, os resultados protagonizam o quadro das políticas educacionais, fato que comprova que nestes reside a base da regulação.

Uma das mais significativas alterações já introduzidas na LDB refere-se à ampliação da duração do Ensino Fundamental para nove anos. A necessidade de expansão do tempo da escolarização obrigatória decorre das decisões da comunidade internacional para as nações consideradas em desenvolvimento. Desse contexto, advém concomitantemente, a intensificação da ênfase na adoção de mecanismos de avaliação de larga escala. O parecer CNE/CEB Nº 6/2005, que visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração no Brasil, fundamenta-se em dados advindos do PISA. Assim, mesmo que de modo não enfático, a regulação supranacional operada pelo certame integra a decisão.

A principal medida regulamentadora da LDB, o Plano Nacional de Educação (PNE) alinha-se a esse contexto nas duas versões até então concebidas. No primeiro documento, com vigência de 2001 a 2010, entre as prioridades elencadas, figuram a avaliação e o aprimoramento dos processos de coleta e difusão de dados, tidos como indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino. A avaliação de largo espectro, assim, converte-se na grande protagonista no quadro das políticas educacionais.

A segunda, e atualmente em vigência, versão do PNE evidencia enfaticamente a grandiosidade da credibilidade atribuída, pelo Estado brasileiro, ao PISA. A estratégia 7.11 da meta 7 do referido plano, galvaniza o empreendimento como um instrumento externo de referência para a tomada de decisão em âmbito nacional. A regulação supranacional operada pelo certame tem, no documento, máxima evidência.

Ambos os documentos anteriores reafirmam a necessidade da adoção de uma Base Nacional Comum Curricular para a educação brasileira, atualmente já concretizada. A BNCC se constitui em um dos expoentes da regulação supranacional operada pelo PISA e pela multiplicidade de forças que o envolve. Entre as prescrições do empreendimento, figuram as competências necessárias ao estudante da atualidade, pautadas na contemporaneidade neoliberal que criva a educação à economia. Ao elencar os aspectos primordiais à educação por meio do que designou também por competências, a BNCC segue os moldes do PISA, deixando clara a influência exercida pelo certame. A principal política curricular brasileira segue as métricas do exame internacional, sobretudo frente à um aspecto: preparar para o futuro. Pode-se tomar futuro como sinônimo de mão de obra.

Assim, conclui-se que a LDB, o PNE e a BNCC, legislação maior da educação brasileira, por meio dos elementos discursivos nela presentes, evidencia a regulação em nível supranacional operada pelo PISA/OCDE, conforme objetiva o presente estudo. Este, que desdobrar-se-á em termos de continuidade por meio da análise do PISA 2018 em relação às desigualdades dos sistemas de ensino do Brasil.

Referências

- AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e *rankings* escolares. **Revista Lusófona de Educação**, n. 13, p. 13-29, 2009. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-72502009000100002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 09 fev. 2021.
- ALMEIDA, Julio Gomes. Ensino fundamental de nove anos: ampliação da permanência e qualidade de ensino. **EccoS Revista Científica**, n. 25, p. 159-179, 2011. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/3007/2163>. Acesso em: 08 jun. 2021.
- ANTUNES, Fátima; SÁ, Virgínio. Estado, escolas e famílias: públicos escolares e regulação da educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, p. 468-486, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782010000300006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 maio 2021.
- BARROSO, João. O estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, João (Org). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores**. Educa: Lisboa, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/5761>. Acesso em: 10 maio 2021.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 05 maio 2021.

BARROSO, João; CARVALHO, Luís Miguel. Apontamentos sobre os ‘novos modos de regulação’ à luz de estudos sobre as relações entre conhecimento e política. **Propuesta Educativa**, v. 2, ano 20, n. 36, p. 9-36, 2011. Disponível em: http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/dossier_Barroso.pdf. Acesso em: 06 maio 2021.

BART, Daniel; DAUNAY, Bertrand. **Pode-se levar a sério o PISA?** O tratamento do texto literário em uma avaliação internacional. Campinas: Mercado de Letras, 2018.

BEAUCHAMP, Jeanete; PAGEL, Sandra Denise; NASCIMENTO, Aricélia Ribeiro do (Orgs.). **Ensino fundamental de nove anos:** orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007. 135 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/ensifund9anobasefinal.pdf>. Acesso em: 24 maio 2021.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação?** São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC):** Educação é a Base. Brasília: MEC/CONSED/UNDIME, 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79601-anexo-texto-bncc-reexportado-pdf-2&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Brasil no Pisa 2018** [recurso eletrônico]. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_brasil_no_pisa_2018.pdf. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Lei das diretrizes e bases da educação nacional, n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF: **Ministério da Educação**, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 09/01/2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.274, de 06/02/2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula

obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. Parecer CNE/CEB nº 18/2005. Orientações para a matrícula das crianças de 6 (seis) anos de idade no Ensino Fundamental obrigatório, em atendimento à Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que altera os arts. 6º, 32 e 87 da Lei nº 9.394/1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 out. 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb018_05.pdf. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024** [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014a. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 21 jul. 2021.

CARVALHO, Luís Miguel. Intensificação e sofisticação dos processos da regulação transnacional em educação: o caso do programa internacional de avaliação de estudantes. **Educação e Sociedade**, v. 37, n. 136, p. 669-683, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/ms5Rh69wtSB5k6m3pxP9hxp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 jul. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 25, n. 1, 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpa/article/view/19325>. Acesso em: 20 jul. 2021.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 87, p. 423-460, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/bJbBCJS5DvngSvwz9hngDXK/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 maio 2021.

DALE, Roger. A globalização e a reavaliação da governação educacional: um caso de ectopia sociológica. In: TEODORO, António; TORRES, Carlos Alberto (Org.). **Educação crítica e utopia: perspectivas para o século XXI**. Porto: Afrontamento, 2005. p. 53-69.

DARDOU, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HORA, Dinair Leal da; LÉLIS, Luziane Said Cometti. O processo de apropriação dos resultados das avaliações externas e do IDEB em escola básica Amazônida. **Revista Teias**, v. 21, n. 61, 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/49408-172265-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/49408-172265-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 21 jul. 2021.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Brasil no PISA 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros**. São Paulo: Fundação

Santillana, 2016. Disponível em: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015_completo_final_baixa.pdf. Acesso em: 21 jul. 2021.

SANTOS, Alessandra de Oliveira; AMARAL, Vinicius Correia. Apontamentos sobre o percurso histórico do Plano Nacional de Educação: continuidade na descontinuidade. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **PNE, políticas e gestão da educação**: novas formas de organização e privatização. (Meio Eletrônico) – Brasília, DF: Anpae, 2020. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Lucíola Licínio de Castro Paixão; VIEIRA, Livia Maria Fraga. “Agora seu filho entra mais cedo na escola”: a criança de seis anos no ensino fundamental de nove anos em Minas Gerais. **Educação e Sociedade**, v. 27, n. 96, p. 775-796, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/k8gTzN4jYVXXsJLnJSvNdZz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 jun. 2021.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**: por uma outra política educacional. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, Dermeval. O vigésimo ano da LDB: as 39 leis que a modificaram. **Revista Retratos da Escola**, v. 10, n. 19, p. 379-392, 2016. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/717/695>. Acesso em: 27 maio 2021.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC**, n. 24, p. 7-16, 2008. Disponível em: <http://seer.sis.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/108>. Acesso em: 19 jul. 2021.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, p. 380-412, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/KdGRyTzTrq88q5HyY3j9pbz/?format=pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf>. Acesso em: 05 jul. 2021.

SUDBRACK, Edite Maria; COCCO, Eliane Maria. Avaliação em larga escala no Brasil: potencial indutor de qualidade? [S. l.], Roteiro, v. 39, n. 2, p. 347-370, 2014. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/4231>. Acesso em: 19 jul. 2021.

SUDBRACK, Edite Maria; FONSECA, Dora Maria Ramos. Políticas educativas e a avaliação: inflexões do exame PISA. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 15, n. 2, p. 1-23, 2021.

Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/77783/43093>. Acesso em: 19 jul. 2021.

TEODORO, António. **A educação em tempos de globalização neoliberal**: os novos modos de regulação das políticas educacionais. Brasília: Liber Livro, 2011.

VALENTE, Ivan. ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 96-107, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/bQ4bLxjqWQ6y8PBWPZD9pwk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jul. 2021.

WERLE, Flavia Obino Corrêa (Org.). Avaliação em larga escala: foco na escola. São Leopoldo, RS: Oikos, 2010.