

DOI: 10.46943/XI.CONEDU.2025.GT21.034

EDUCAÇÃO SOB MEDIDA: A MULTIPLICAÇÃO DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS E OS LIMITES DA AVALIAÇÃO COMO POLÍTICA NO BRASIL

Aysllan de Sousa Sobrinho¹

RESUMO

O estudo propõe o aprofundamento do debate sobre o papel da avaliação externa em larga escala como instrumento de regulação e disputa no campo educacional. Este artigo busca compreender a funcionalidade dessas políticas na regulação educacional da educação básica brasileira, tomando como problema de pesquisa: quais são as principais políticas de avaliação da educação básica no país e como elas são utilizadas no contexto da regulação? A partir de uma pesquisa qualitativa, de cunho teórico-documental, fundamentada nas contribuições da sociologia crítica de Almerindo Janela Afonso (2007, 2013, 2021), Rothen (2018), entre outros, analisa-se as avaliações produzidas no âmbito nacional e internacional. Evidencia-se a transição do Estado de Bem-Estar Social para o Estado-avaliador, cuja ambiguidade entre descentralização administrativa e centralização do controle revela uma lógica de obsessão avaliativa. Os resultados indicam que essas avaliações, embora justificadas como mecanismos de melhoria da qualidade educacional, funcionam como instrumentos de hiper-regulação e controle técnico sobre sistemas, escolas e profissionais, promovendo processos de ranqueamento, padronização curricular e responsabilização. Conclui-se que a obsessão avaliativa

1 Doutorando do Curso de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, Membro da Rede de Estudos e Pesquisa em Políticas de Avaliação Educacional e Accountability (REPAAE), aysllansobrinho@gmail.com.

mascara desigualdades estruturais sob o discurso da eficiência, exigindo revisão crítica das finalidades e dos efeitos dessas políticas na educação básica.

Palavras-chave: Avaliação externa em larga escala, Política Educacional, Regulação.

INTRODUÇÃO

A avaliação educacional, desde o final do século XX, tem ganhado centralidade na esfera social da educação ao ser utilizada como dispositivo de regulação dos sistemas de ensino em seus diferentes níveis. O interesse pela avaliação, principalmente no formato da avaliação externa em larga escala, passou a permear as decisões sobre as políticas educacionais bem como a formulação, desenvolvimento e controle de outras políticas sociais (Afonso, 2007, 2021).

Esse modelo de avaliação vem sendo aperfeiçoado e ampliado no cenário educacional brasileiro em virtude das demandas governamentais de monitoramento e controle da educação em termos de resultados das ações do Estado na condução de políticas públicas. Se até o final na década de 1990, havia no máximo duas avaliações nacionais (Saeb e Enem) focadas para a educação básica, atualmente há um conjunto de dispositivos avaliativos usados para monitoramento dos programas de governo e acompanhamento do desenvolvimento educacional em âmbito nacional, fora as avaliações de âmbito internacional.

Assim, a avaliação externa em larga escala tornou-se um instrumento de regulação indispensável ao Estado. Quer em governos mais conservadores ou progressistas, o modelo de avaliação difundido pelas reformas educacionais norte-americana e inglesa atravessa as conjuntas histórico-sociais e ideológicas para induzir mudanças educacionais, objetivamente.

Nesse contexto, a educação básica brasileira dispõe de um conjunto de avaliações destinadas à educação básica que operam em função da regulação do Estado nas políticas educacionais, as quais tem implicações diretas para o contexto escolar. Mas até que ponto o excesso de avaliação ou sua obsessividade é benéfica para as escolas? Sobretudo, porque na educação atual pressupõe-se a ênfase como dispositivo de regulação dos profissionais, da gestão, das políticas e do financiamento da educação básica para o Estado.

É nesse quadro de um Estado caracterizado como avaliador, com um modelo social de educação dominante do ideário neoliberal, que se dissemina uma cultura da avaliação externa nas formas de condução e gestão da educação (Sordi; Costa, 2024). Essa cultura implica a obsessão por processos de avaliação externa em larga escala, as quais tomam a dianteira das políticas públicas de educação do Brasil, limitando o caráter multidimensional do fenômeno educativo.

Com essa obsessão, multiplica-se o número de avaliações externas no cenário educacional brasileiro em distintas formas e funções, que têm redirecionado a atenção da educação básica aos números e indicadores e limitado a função de apoio da avaliação como política pública para as escolas do país. Essas políticas têm sido utilizadas para responsabilizar sistemas e profissionais, na onda de hiper-regulação via avaliação, problematizando suas funções de controle por parte do Estado na condução da educação pública.

Dessa forma, essa pesquisa objetivou compreender a funcionalidade das políticas de avaliação da educação básica no Brasil na regulação educacional. Problematiza-se quais as principais políticas educacionais de avaliação externa em larga escala da educação básica no Brasil e como elas são utilizadas. As avaliações cumprem com suas finalidades instituidoras ou representam apenas um mecanismo hiper-regulador do Estado transformado pelas dinâmicas reformistas neoliberais?

Para responder o problema, parte-se do uso de uma metodologia da pesquisa de abordagem qualitativa do tipo de revisão de literatura sobre as políticas de avaliação educacional e pesquisa documental sobre as diretrizes e finalidades das avaliações. O estudo, nesse sentido, propõe o debate com referenciais pautados em uma epistemologia crítica da sociologia da educação que discutem sobre o papel da avaliação como instrumento de regulação e disputa no campo educacional brasileiro.

Portanto, observam-se confluências entre as avaliações nacionais e internacionais nas estratégias de regulação, particularmente na valorização de indicadores de desempenho e metas de aprendizagem. Destaca-se

ainda a influência de organismos internacionais – como OCDE, Banco Mundial e UNESCO – na imposição de uma cultura da avaliação externa globalizada.

Conclui-se que a obsessão avaliativa mascara desigualdades estruturais da educação pública sob o discurso da eficiência, exigindo revisão crítica das políticas de avaliação externa de larga escala e seu uso para a tomada de decisões acerca da educação básica.

AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO EDUCACIONAL

A avaliação externa de larga escala, surgiu nas últimas décadas (1980-1990) como uma necessidade política dos Estados que necessitavam de dados educacionais úteis à tomada de decisões sobre os rumos da Educação (Esquinsani, 2019). Avaliar as escolas e tornar a ideia da aprendizagem em um conceito menos abstrato parecia ser uma estratégia promissora para a avaliação das políticas públicas educacionais de um país. No entanto, esse tipo de avaliação no contexto atual tem reverberado de forma diferente e invertido o papel das escolas de avaliar, passando a serem avaliadas com fins de responsabilização.

No Brasil, essa necessidade emplacou uma onda de criação e desenvolvimento de avaliações externas que tomam conta da direção das políticas educacionais, problematizando suas funções no cenário atual da política e como política. Afinal, a avaliação em larga escala cresce com o decorrer dos anos como uma política pública de avaliação sólida da educação brasileira, que não se distancia da tendência globalizada de uma agenda estruturada para a educação (Dale, 2004), em um movimento dominante das reformas educacionais neoliberais.

Conforme Werle (2012), a avaliação em larga escala é sempre externa às escolas, sendo produzida e pensada por um grupo de profissionais que não pertencem ao núcleo interno dela, ou seja, possui uma concepção dominante de quem não acompanha o processo educacional na sua realidade prática. Além disso, possui a característica de ser realizada em larga

escala com caráter sistêmico, porque objetifica ter um conhecimento geral do sistema educacional e, portanto, não se detém nas especificidades e diversidades da educação.

Nesse sentido, tais avaliações, embora ainda sejam partes consideráveis da dimensão de uma política pública, são apercebidas e desenvolvidas como políticas próprias que repercutem em outras políticas (Silva; Souza, 2022). Assim, elas ocupam tanto o *status* de política pública educacional do Brasil, quanto uma dimensão importante doutras políticas sociais como gestão, currículo e financiamento.

Assim, as avaliações, enquanto debate contemporâneo da educação, vinculam-se às demandas e transformações econômicas e sociais do mundo globalizado em decorrência do desenvolvimento tecnológico e reestruturação do capital. Essas reestruturações e avanços se articulam ao ideário neoliberal que implicou mudanças nos Estados nacionais quanto às suas definições e formas, remodelando o Estado provedor ao Estado avaliador na regulação das políticas públicas (Rothen, 2018).

A noção de Estado avaliador, cunhada originalmente por Guy Neave (1988) e reinterpretada por Afonso (2001, 2013), constitui um marco analítico para compreender a transição de uma regulação burocrática, típica do Estado de Bem-Estar Social, para uma regulação híbrida e tecnocrática, em que coexistem o controle estatal e autorregulação das instituições educativas. Essa transformação, vinculada à lógica neoliberal, redimensiona a função do Estado: de provedor e executor direto das políticas educacionais, passa a ser gestor e avaliador de resultados, instituindo um modelo de regulação assentado na responsabilização e na mensuração de desempenhos.

No campo da educação básica, o Estado avaliador assume um caráter ainda mais intervencionista, sustentado por um *ethos* competitivo e produtivista. A avaliação externa em larga escala converte-se no principal instrumento de monitoramento e controle, legitimando uma cultura da avaliação externa e de resultados que redefine as práticas pedagógicas e as formas de gestão escolar. Essa lógica se ancora em uma racionalidade

economicista que compreende a educação como serviço e os estudantes como capital humano a ser gerido em função de indicadores e metas de desempenho (Afonso, 2007; Ball, 2014; Freitas, 2007, Rothen, 2018).

Rothen (2018) observa que o Estado avaliador opera uma ambiguidade fundamental: ao mesmo tempo em que proclama a descentralização e a autonomia das escolas, intensifica os mecanismos de regulação por meio da avaliação. Trata-se, portanto, de uma hiper-regulação, na qual o discurso da autonomia institucional mascara o aprofundamento do controle centralizado. Essa dinâmica consolida um sistema verticalizado de regulação, em que as decisões são tomadas nas instâncias superiores da gestão e as escolas são transformadas em objetos avaliáveis, responsabilizadas por resultados e submetidas a processos de ranqueamento e comparação.

A lógica meritocrática e competitiva que emerge desse modelo é potencializada pela multiplicação de avaliações e indicadores, nacionais e internacionais, que passam a orientar as políticas educacionais e as práticas de gestão. Nesse contexto, a avaliação deixa de ser apenas uma ferramenta de acompanhamento e se converte em um princípio organizador das políticas públicas, instaurando aquilo que Afonso (2007) denomina obsessão avaliativa: o excesso de avaliações como forma de controle do fenômeno educativo, realizado de forma inadequada e obsessiva.

Ao longo das últimas décadas, esse modelo evoluiu em diferentes fases. Afonso (2013) identifica três momentos que coexistem nas reformas educacionais globais: (a) uma fase inicial (1980-1990), de institucionalização das avaliações em larga escala como política de Estado e de difusão da ideologia neoliberal e neoconservadora; (b) uma segunda fase (1990-2000), de forte influência dos organismos internacionais – como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Interno (FMI) –, que impulsionam a diversificação e padronização das avaliações; e (c) uma fase mais recente (2000 em diante), caracterizada pela transnacionalização e pela mercadorização da educação, com políticas de avaliação regionalizadas e

baseadas em padrões comuns. Essa terceira fase intensifica o fenômeno da multirregulação (Barroso, 2018), em que diferentes níveis e instâncias de poder – transnacionais, nacionais e locais – atuam de forma interdependente na condução e no controle da educação.

Segundo Barroso (2018), a multirregulação representa um sistema em rede de dispositivos regulatórios que atravessam fronteiras políticas e institucionais. No caso da educação, essa estrutura se materializa na proliferação de instrumentos de avaliação e *accountability* que sustentam uma governança por números, traduzindo o sucesso escolar em métricas comparáveis e internacionalmente legitimadas. A multiplicação das avaliações externas, portanto, não é um fenômeno isolado, mas a expressão de um novo regime de regulação educativa, no qual a avaliação se torna o principal meio de governo das condutas e das instituições.

Nesse cenário, o Estado avaliador contemporâneo atua como um Estado hiper-regulador, que mantém o controle sobre os sistemas educativos por meio de dispositivos avaliativos e informacionais. Essa configuração revela uma racionalidade política e técnica que busca legitimar as decisões governamentais com base em dados e evidências, ao mesmo tempo em que intensifica processos de responsabilização, competição e padronização curricular. A avaliação deixa, assim, de ser um instrumento de diagnóstico para se tornar o próprio eixo estruturante da política educacional, transformando-se em um mecanismo de poder e de legitimação das reformas neoliberais.

Daí, surge uma obsessão avaliativa concatenada às mudanças da atuação do Estado na condução das políticas sociais da educação, as quais não se dissociam dos valores e ideologias que concretizaram a hibridização e heterogeneidade dos diferentes governos que não romperam com as políticas de caráter neoliberal (Afonso, 2007). Essa é uma das principais características da força ideológica neoliberal, pois apesar das mudanças governamentais de ordem progressista ou conservadora, no Brasil, e dos avanços e retrocessos com políticas sociais descontinuadas em distintos

governos, algumas dessas políticas não retrocederam, mas se aperfeiçoaram.

Um exemplo claro disso são as políticas de avaliação educacional, as quais são reformuladas, reestruturadas, introjetadas e multiplicadas na história da educação do Brasil. Se na década de 1990, haviam poucas avaliações, desde os anos 2000, o Estado brasileiro tem aplicado diversas avaliações externas em larga escala para a avaliação da educação, tanto em nível nacional e subnacional, como internacional.

Nesse contexto, o papel do Estado como avaliador implica a onda da avaliação ou cultura da avaliação externa (Sordi; Costa, 2024), em que o Estado não perdeu o seu poder de controle, todavia transigiu com a premissa da diminuição de atuação para agir direcionando os sistemas educativos ao mercado de produtividades. Nesse mercado, o controle é exercido sob resposta aos dados fornecidos pelas avaliações, com o discurso de uma autonomia relativa às escolas na definição dos seus processos educacionais (Afonso, 2007).

Sendo assim, o Estado continua com a regulação educacional, agora pautada em um processo multirregulatório que envolve um processo em cadeia de ordem transnacional, nacional e municipal (Baroso, 2018). Para o autor, a regulação transnacional tem se efetuado por meio do Programa Internacional de Avaliação de

Estudantes (PISA), com um governança de educação por comparação e números; já o nacional é operado por instrumentos ou dispositivos técnicos e sociais que buscam solucionar um problemas público, dos quais destaca-se a avaliação alimentando a plataformização da educação sob dados. O municipal, por sua vez, adota medidas próprias com a descentralização da política e certa flexibilidade no seu currículo.

No caso da avaliação externa em larga escala, presume-se uma hiper-regulação, em que essas avaliações compõe ou são a totalidade da dimensão política de um programa ou projeto educacional. Essa medida sugere que as decisões, rumos, financiamentos e ações da educação são

tomadas a partir dos dados fornecidos pelas avaliações em diferentes instâncias da regulação educacional.

Nesse sentido, um série de normas e regras são impostas sobre os sistemas escolares tendo em vista os dados das avaliações externas. É um processo vertical de regulação, em que as decisões são colocadas na alta cúpula da gestão educacional e que a parte inferior (as escolas) são os objetos da avaliação e regulação com base nos resultados educacionais.

A INTENSIFICAÇÃO DA AVALIAÇÃO EXTERNA EM LARGA ESCALA NO BRASIL

Nas últimas três décadas, o Brasil vivenciou uma ampliação significativa do aparato avaliativo em testes padronizados na educação básica, acompanhando a transição do Estado de Bem-Estar Social para o Estado avaliador. Esse processo consolidou um Sistema Nacional de Avaliação que, sob o discurso da qualidade e da eficiência, reforçou práticas de controle e responsabilização, instaurando o que Afonso (2007, 2013, 2021) denomina obsessão avaliativa: excesso de avaliações para controle e regulação pelo Estado avaliador.

A multiplicação das avaliações em larga escala expressa, portanto, um novo regime de regulação educacional – simultaneamente multirregulado (Barroso, 2018) – no qual se entrelaçam dispositivos nacionais e transnacionais de mensuração e comparação. Essa arquitetura complexa de controle se articula, atualmente, em distintas formas na educação básica: avaliações nacionais de sistema, exames de desempenho e certificação e avaliações internacionais comparativas, além de iniciativas recentes como o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) na recomposição das aprendizagens.

Esse epicentro de avaliações externas em larga escala importa um processo hiper-regulado da educação com excesso de avaliações externas transportadas para o núcleo interno das escolas. Condiz, nesse sentido, com um campo da avaliação educacional brasileira que tem passado

por profundas transformações, configurando um sistema cada vez mais abrangente e alternativo de avaliações externas em larga escala. Esse processo expressa o deslocamento da função estatal de garantia e provisão de direitos para uma função regulatória e de controle, sustentada pela racionalidade neoliberal e pela lógica de governança por números (Afonso, 2021; Barroso, 2018).

A partir dos dados do Ministério da Educação (MEC), observa-se uma série de avaliações externas em larga escala que compõem a prática avaliativa da educação básica brasileira. Tais avaliações possuem finalidades que se acoplam em um sistema hiper-regulado, conforme mostra o quadro 1.

Quadro 1 – Principais avaliações externas da educação básica no Brasil.

Tipo de Avaliação	Sigla	Instituição Responsável	Finalidade	Escopo	Função Reguladora
Nacional – Sistema	Saeb	INEP / MEC	Avaliar redes e escolas, medir desempenho e subsidiar políticas	Nacional	Regulação por metas e resultados; indução curricular; responsabilização
Nacional – Exame de Desempenho	Enem	INEP / MEC	Examinar e selecionar estudantes; acesso ao ensino superior	Nacional	Regulação social pelo mérito e centralização curricular
Nacional – Certificação	Encceja	INEP / MEC	Certificar competências da EJA	Nacional	Regulação por certificação; preferência do exame para formação rápida.
Nacional – Recomposição de habilidades	CNCA	CAEd / MEC	Diagnóstico da recomposição da aprendizagem em habilidades esperadas	Nacional	Regulação informacional e vigilância algorítmica

Tipo de Avaliação	Sigla	Instituição Responsável	Finalidade	Escopo	Função Reguladora
Internacional - Comparativa	PISA	OCDE	Comparar desempenho de estudantes em leitura, matemática e ciências	Global	Regulação transnacional e pressão por reformas alinhadas à agenda global da Educação
Internacional - Regional	ERCE	LLECE/ OREALC/ UNESCO	Comparar desempenho entre países latino-americanos	Regional/ Internacional	Harmonização de políticas e metas regionais de países
Internacional - Leitura	PIRLS	IEA	Avaliar a compreensão leitora de alunos do 4º ano do Ensino Fundamental	Global	Padronização da alfabetização e regulação da competência leitora
Internacional - Matemática e Ciências	TIMSS	IEA	Avaliar os principais conteúdos e domínios cognitivos em matemática e ciências no 4º e 8º ano do Ensino Fundamental	Global	Comparação de desempenhos e avanço nas ciências e matemática entres os países
Internacional - Educação cívica e Cidadania	ICCS	IEA	Avaliar os alunos do 8º ano do Ensino Fundamental na Educação cívica e cidadania	Global	Homogeneização da educação cívica e comparação de dados para molde das políticas educacionais

Fonte: Autoria própria (2025).

Nesse sentido, a obsessão avaliativa contribui para um campo educacional repleto de avaliações com foco na regulação da aprendizagem em instâncias nacional e internacional. A seguir, analisam-se as principais avaliações que compõem esse sistema, destacando suas finalidades, os

agentes institucionais envolvidos e os efeitos regulatórios no campo educacional.

O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB): O NÚCLEO DA REGULAÇÃO PELA AVALIAÇÃO

O Saeb, iniciado como protótipo em 1988 em alguns estados (Paraná e Rio Grande do Sul) e institucionalizado em 1994 pela Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994, representa o marco fundante da cultura da avaliação externa brasileira. Instituído pelo MEC em parceria com o Banco Mundial no contexto do antigo Projeto Nordeste, o sistema nasceu com uma proposta de diagnóstico, mas evoluiu para um instrumento de regulação política e técnica da educação básica em termos da necessidade de dados educacionais (Bonamino; Sousa, 2012; Maués, 2016).

Na sua primeira fase, o Saeb operava sob duas dimensões – uma interna, voltada ao diagnóstico do sistema educacional, e outra externa, de prestação de contas à sociedade (Waiselfisz, 2016). Essa dupla função já antecipava o movimento de responsabilização e transparência, característico das políticas neoliberais de *accountability*.

A partir de 2005, o sistema passou a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), de caráter amostral focada na gestão e a Prova Brasil ou Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), de caráter censitário para os finais de ciclo do Ensino Fundamental. Em 2013, houve a inserção da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), de caráter censitário para o 3º ano do ensino fundamental, focada nos níveis de leitura e alfabetização matemática. Essa ampliação foi acompanhada da criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2007, que combina resultados do Saeb com taxas de fluxo escolar (aprovação/reprovação), funcionando como o principal indicador-síntese de eficiência da educação básica brasileira.

Assim, compreende-se que até o ano de 2007, o Saeb tinha um caráter acessório à educação básica, voltada para o diagnóstico que pudesse

fornecer dados para a visualização de um panorama geral do sistema educativo. Contudo, desde a criação do Ideb (2007), abriu-se margem para a ênfase nos resultados do indicador que passaram a ocupar um lugar primordial na definição das políticas e gestão das escolas do país, com foco na responsabilização.

O Saeb segue uma regulamentação que destaca o caráter definidor de apoio a outras políticas e comparabilidade dos dados fornecidos ao longo dos anos entre os entes federados e seus respectivos pares (Brasil, 2025, art. 2, inciso 2). Ademais, evidencia-se o instrumento indutor da qualidade educacional, considerando a eficiência dos dados.

Atualmente, o Saeb deixou de ser segmentado por nome de provas e se estrutura por etapas da educação básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio). A avaliação é censitária para as turmas de 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio das escolas públicas e amostral para as escolas privadas e turmas de 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas, cobrindo as áreas de Português e Matemática. Isso reforça a ideia de um regime de hiper-regulação, em que o Estado controla sistemas, escolas e currículos por meio de indicadores e metas.

No campo das pesquisas, o Saeb é amplamente debatido como expressão de uma regulação verticalizada. Ele redefine as práticas pedagógicas ao induzir a pedagogia para uma ação com foco em resultados da avaliação externa (Afonso, 2021), em que o ensino se ajusta às matrizes de referência avaliativas. O Saeb, portanto, deixou de ser apenas um instrumento técnico e se converteu em um dispositivo de poder, capaz de reorganizar o campo educacional segundo a lógica competitiva do mercado (Ball, 2014).

O EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO (ENEM): DO DIAGNÓSTICO À REGULAÇÃO DO ACESSO MERITOCRÁTICO

Criado em 1998, o Enem surgiu como um exame amostral e diagnóstico, destinado a aferir as competências gerais desenvolvidas no ensino

médio. No entanto, a partir de 2009, o exame foi reformulado para se tornar o principal instrumento de acesso ao ensino superior, substituindo o vestibular tradicional e vinculando-se a programas de políticas públicas como o Sistema de Seleção Unificada (SISU), Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Essa transformação reposicionou o Enem como um mecanismo de regulação educacional, ampliando a influência do Estado sobre as trajetórias educacionais individuais. Ao condicionar o acesso universitário aos resultados do Enem, o Estado cria uma hierarquia de oportunidades, em que o mérito é medido por desempenho padronizado, reforçando a meritocracia e as desigualdades de origem social (Freitas, 2007; Silva; Souza, 2022).

Além disso, o Enem funciona como um instrumento de alinhamento curricular nacional. Sua matriz de competências e habilidades influencia diretamente o currículo das redes públicas e privadas, tornando-se uma referência de ensino-aprendizagem. A escola passa a se orientar por um currículo do exame, reduzindo o espaço para a formação crítica e redirecionando o ensino ao que é cobrado no Enem (Sousa Sobrinho; Cavalcanti, 2023).

Assim, na própria trajetória de institucionalização do Enem, observa-se um movimento orientado pela busca de consolidação de vínculos com a educação pós-ensino médio, especialmente com a educação superior, ao assumir gradativamente o papel de substituto dos tradicionais vestibulares (Brasil, 1998). Paralelamente, o exame também se aproximou dos cursos profissionalizantes, configurando-se como uma avaliação de caráter seletivo e padronizado, voltada à identificação dos estudantes com melhor desempenho para o prosseguimento acadêmico, o que o distingue significativamente do Saeb.

Sobre isso, Tiezzi e Castro (2005) apontam que ambas as avaliações ocupam posições centrais no processo de reforma educacional brasileira: o Saeb, com uma função diagnóstica do sistema, voltada à formulação de políticas de melhoria; e o Enem, voltado mensuração do desempenho discente e à consolidação das diretrizes da reforma do ensino médio.

Nesse contexto, observa-se um processo de multirregulação (Barroso, 2018), no qual o Estado não atua isoladamente, mas em rede, por meio de múltiplos atores e instâncias que compartilham funções de regulação, execução e controle. O Enem torna-se, assim, um dispositivo regulatório que combina a centralidade estatal no monitoramento dos resultados com a descentralização operativa, mediada por parcerias público-privadas. Essa dinâmica evidencia a lógica da obsessão avaliativa, marcada pela expansão das práticas de mensuração e pela legitimação da avaliação como instrumento de gestão e responsabilização, conforme discutido por autores como Ball (2014) e Sousa Sobrinho e Cavalcanti (2023).

O que se manifesta, portanto, na formulação e institucionalização do Enem, é a materialização de uma política educacional ancorada nos valores do neoliberalismo e da Nova Gestão Pública, que transfere a execução e o planejamento a agentes externos especializados, reservando ao Estado o papel de controle e direcionamento estratégico. Essa reconfiguração redefine o papel estatal na promoção da educação pública, diluindo suas responsabilidades diretas e ampliando o poder regulatório sobre os sujeitos e instituições educacionais.

Nessa racionalidade, a educação é tratada como mercadoria e os resultados avaliativos como instrumentos de legitimação de políticas e de regulação dos sistemas de ensino. Essa relação de interdependência entre o Estado e as corporações reforça os princípios neoliberais e consolida um mercado educacional em torno da avaliação.

Com isso, o Enem assumiu a função de fonte de dados e indicadores sobre o ensino médio brasileiro, refletindo o alcance e as limitações das reformas educacionais baseadas em competências e habilidades, e expondo os efeitos de uma política regulatória centrada na padronização dos resultados.

No campo da política educacional, o Enem consolida o papel do Estado avaliador: não mais executor direto de políticas, mas gestor de evidências e resultados. Assim, a avaliação assume centralidade na gover-

nança educacional, reforçando a hiper-regulação via meritocracia e dados estatísticos.

O EXAME NACIONAL PARA CERTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DE JOVENS E ADULTOS (ENCCEJA): REGULAÇÃO PELA CERTIFICAÇÃO

O Encceja, instituído em 2002, é um exame de larga escala com função certificatória para jovens e adultos que não concluíram o ensino fundamental ou médio.

Coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o exame surgiu com o propósito de ampliar o acesso à certificação escolar e corrigir o fluxo de escolarização, especialmente no contexto da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

No entanto, conforme analisam Catelli Júnior, Gisi e Serrano (2013), o Encceja opera sob uma lógica de substituição das políticas de formação por políticas de certificação, deslocando o foco do direito à educação para a aferição individual de competências. Isso o transforma em um instrumento de regulação educacional, legitimando a responsabilização do sujeito pela própria trajetória educativa, por meio de um certificado de aferição de competências.

Embora o Encceja tenha, entre seus objetivos, a função de correção do fluxo escolar (item III do o artigo 2º da Portaria nº 2, de 2002), evidencia-se sua ênfase enquanto instrumento de avaliação da EJA, destinado a produzir indicadores e subsídios para a melhoria da qualidade da educação (Brasil, 2002, art. 2). Contudo, o exame é aplicado também a pessoas que não estão vinculadas a programas de EJA, abrangendo participantes fora do ambiente escolar. Essa característica impede que o Encceja se configure efetivamente como uma avaliação da modalidade, transformando-o, antes, em um mecanismo de regulação pela certificação.

Essa lógica evidencia uma forma de regulação aligeirada, que tende a desvalorizar a própria modalidade de Educação de Jovens e Adultos,

ao permitir que sujeitos obtenham o certificado de escolaridade sem a vivência formativa correspondente. Em outras palavras, o Encceja oferece o direito formal à certificação, mas fragiliza o direito material à educação.

Não se pretende, com isso, desconsiderar o potencial do exame em ampliar o acesso ao certificado e, conseqüentemente, às oportunidades de trabalho e cidadania para grupos historicamente excluídos do sistema escolar. Entretanto, é necessário problematizar sua função regulatória, uma vez que, ao substituir processos formativos por avaliações pontuais, o Encceja reforça uma racionalidade instrumental avaliativa que desloca a centralidade da formação para o resultado (Afonso, 2007).

O exame expressa, portanto, a lógica do Estado avaliador, que regula mais pela aferição do que pela formação. Em vez de investir diretamente em políticas estruturantes de EJA, o Estado enfatiza o controle e legitimação por meio de um exame nacional que define quem está “apto” ou “não apto” à certificação. Tal movimento é coerente com o ideário neoliberal (Ball, 2014) e com a obsessão avaliativa (Afonso, 2007), reforçando a lógica da regulação pela avaliação em excesso.

O COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA (CNCA): A EXPANSÃO DA REGULAÇÃO SOB O VIÉS DA RECOMPOSIÇÃO DAS APRENDIZAGENS

Mais recentemente, em 2023, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) foi criado como parte das políticas de recomposição da aprendizagem pós-pandemia. Embora se apresente como medida diagnóstica e pedagógica, o CNCA amplia o alcance da governança informacional da educação, consolidando um banco de dados sobre competências e habilidades cognitivas dos estudantes brasileiros.

Essa iniciativa sinaliza uma nova etapa da hiper-regulação: a ampliação do controle sobre dimensões formativas e comportamentais, sustentada pelo viés do direito da aprendizagem em recomposição, a qual é mensurada por avaliações externas de larga escala que ocorrem em três ciclos.

Ao incorporar indicadores de recomposição, o Estado avaliador reforça a vigilância sobre o processo educativo, traduzindo aspectos sociais e cognitivos dos estudantes em dados comparáveis.

Assim, as avaliações do CNCA não apenas monitoram, mas também modelam o comportamento escolar desejável e requisitado para a garantia da aprendizagem perdida ou defasada durante a pandemia, integrando-se à lógica da governança algorítmica da educação (Afonso, 2021).

Nesse aspecto, a coordenação das estratégias fica a cargo do MEC, no âmbito do governo federal, que possui a prerrogativa de monitorar e avaliar a implementação dos compromissos firmados entre estados e municípios. A elaboração das avaliações é de responsabilidade do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), que desempenha um papel relevante na ampliação das avaliações externas no país, estruturando um mercado especializado nesse campo (Brasil, 2023).

Esse dispositivo evidencia a ênfase na ideia de aprendizagem – ou de sua recomposição – com base nos resultados fornecidos por essas avaliações externas, que passam a representar um aspecto central e complexo da política educacional contemporânea (Brasil, 2023, art. 30). Além disso, ele estimula uma necessidade constante de comparação, a partir da divulgação de práticas voltadas à melhoria dos resultados e à redução das desigualdades de aprendizagem.

Dessa forma, o foco tende a concentrar-se nos dados divulgados, e menos nos processos que os produzem – isto é, nos fatores que explicam por que e como determinado estudante foi ou não alfabetizado.

Nesse cenário, observa-se o que Barroso (2018) denomina de multirregulação, isto é, a coexistência e interdependência de diferentes instâncias, atores e dispositivos que compartilham, em rede, o poder de regular a educação. As avaliações do CNCA exemplificam essa dinâmica, ao articularem o governo federal, os estados, os municípios, instituições avaliadoras especializadas e as tecnologias de gestão e monitoramento. Essa rede regulatória redefine o papel do Estado, que passa a exercer

sua autoridade não apenas pela normatização direta, mas também pela circulação de dados, metas e resultados, configurando um modo de governança educacional que combina controle centralizado e execução descentralizada.

AS AVALIAÇÕES INTERNACIONAIS: PISA, ERCE, PIRLS, TIMSS E ICCS – A REGULAÇÃO TRANSNACIONAL DA AGENDA EDUCACIONAL

A inserção do Brasil em avaliações internacionais, como o PISA (OCDE), o ERCE (LLECE/UNESCO/OREALC), o PIRLS (IEA), o TIMSS (IEA) e o ICCS (IEA) evidencia a incorporação do país a uma agenda global de regulação educacional (Dale, 2004).

O PISA, aplicado desde o ano 2000 em ciclos trienais, tem como finalidade aferir a capacidade dos estudantes de 15 anos em aplicar conhecimentos de leitura, matemática e ciências em contextos práticos. Embora se apresente como uma proposta técnica e neutra, o exame sustenta uma forma de governança transnacional baseada na comparação entre sistemas educacionais, na qual o desempenho se converte em critério de legitimação política das reformas educacionais (Pereira, 2019). Assim, o PISA atua como um dispositivo de indução e pressão, estimulando os países a ajustarem suas políticas e sistemas às expectativas da OCDE.

Essa avaliação é organizada pela OCDE, a qual busca oferecer subsídios sobre o desempenho discente, considerando também fatores intra e extraescolares que influenciam a aprendizagem. A proposta é que cada país analise seus resultados comparativamente aos demais, a fim de adotar políticas inspiradas nas práticas dos Estados que alcançam melhores resultados nas avaliações internacionais (Brasil, 2025).

Segundo Pereira (2019, p. 1717), o propósito do programa é “[...] identificar em que medida os sistemas educativos estão em sintonia com as demandas do mercado de trabalho em um contexto de economias

globalizadas”. Para o autor, a OCDE, por meio do PISA, busca orientar as políticas educacionais nacionais conforme as exigências do mercado, promovendo a formação de um cidadão funcional, voltado à resolução prática de problemas. Dessa forma, o exame constitui um instrumento de regulação e padronização dos sistemas educativos, ajustando-os às demandas do capitalismo global.

De modo semelhante, o Estudo Regional Comparativo e Explicativo (ERCE), realizado desde 1997, também se estrutura sobre o princípio da comparabilidade entre países, voltando-se à análise dos níveis de proficiência em leitura, escrita, matemática e ciências dos alunos do 4º ano (leitura, escrita e matemática) e do 7º ano do ensino fundamental, com o propósito de promover a qualidade e a equidade da aprendizagem (Brasil, 2025).

O exame é conduzido pelo Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), vinculado à Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), sendo operacionalizado, no Brasil, pelo INEP. Trata-se de uma avaliação amostral, cujos resultados são organizados em uma escala de proficiência composta por quatro níveis de desempenho, definidos a partir de intervalos de pontuação correspondentes às competências desenvolvidas pelos estudantes (Brasil, 2025).

Assim, o ERCE, voltado para a América Latina e o Caribe, busca comparar o desempenho em português, matemática e ciências, promovendo a “cooperação regional” entre os países. Entretanto, sua função regulatória é evidente: ao estabelecer padrões comuns de desempenho, homogeneiza currículos e metas regionais, reforçando a influência de organismos multilaterais.

Igualmente, o Estudo Internacional de Progresso em Leitura (PIRLS), iniciado em 2001 e aplicado no Brasil em 2021, é uma avaliação realizada a cada cinco anos e permite a comparação regional dos países da América latina e Caribe na área de leitura para alunos do 4º ano do ensino fundamental, na perspectiva de promover trocas de experiências entre

eles e, assim, abrir margem para a homogeneização de políticas e práticas educativas (Brasil, 2025).

Nisso, o PIRLS é o instrumento que busca medir a dimensão da aprendizagem da alfabetização global. O foco na leitura funcional e nas competências instrumentais traduz a aprendizagem em produtividade, vinculando-se diretamente à agenda global da educação (Dale, 2004), com foco na eficiência da oferta da qualidade educacional, regulado por processos externos de avaliação das escolas e Estados (Barroso, 2018).

Outra avaliação que o Brasil adotou em 2022, é o Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências (*Trends in International Mathematics and Science Study - TIMSS*), o qual fornece dados sobre o desempenho nessas áreas do conhecimento do 4º e 8º ano do ensino fundamental em diferentes países. A avaliação do TIMSS é aplicada a cada quatro anos, desde 1995, e é organizada pela *International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)*.

Atualmente, possui o uso de tecnologias sofisticadas com aplicação da avaliação em formato digital, possuindo um *design* adaptativo das respostas para melhor correspondência entre a dificuldade da avaliação e o desempenho do aluno (Brasil, 2025). Nesse aspecto, a premissa é melhorar a relação entre os desempenhos e os níveis de habilidades dos estudantes nas dimensões cognitivas e domínio dos conteúdos.

Além disso, o Brasil participou em 2022 do Estudo Internacional de Educação Cívica e Cidadania (ICCS), criado em 2009 e dedicado à educação cívica e a cidadania, avaliando os alunos matriculados no 8º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas e privadas do país, de forma amostral. O ICCS é realizado a cada seis anos e visa melhorar a compreensão dos países sobre questões como o papel dos alunos em relação à cidadania global, sustentabilidade ambiental, interações sociais na escola, uso de novas mídias sociais para engajamento cívico, cidadania digital, migração e diversidade. É organizada pela IEA e operacionalizado, no Brasil, pelo INEP.

Verifica-se que a aplicação das avaliações internacionais em larga escala ao campo educacional brasileiro baseia-se na lógica da comparabilidade e da competitividade entre os sistemas de ensino dos diferentes países. Essas avaliações visam promover uma suposta equalização da educação em âmbito global, sustentando-se nos resultados produzidos e divulgados por organismos internacionais.

Portanto, esses exames exemplificam a multirregulação (Barroso, 2018): diferentes esferas – internacional, nacional e local – articulam-se em um sistema de regulação em rede, em que as políticas nacionais respondem a parâmetros globais. No caso brasileiro, as comparações do PISA, principalmente, têm orientado reformas curriculares, programas de recomposição da aprendizagem e políticas de formação docente, reafirmando o lugar do país no circuito global da obsessão avaliativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória das avaliações externas no Brasil revela a consolidação de um complexo regime de regulação educacional, em que múltiplas instâncias – nacionais e internacionais – interagem na produção de políticas e na condução das escolas, conforme Barroso (2018). Essa estrutura opera sob uma racionalidade instrumental (Afonso, 2007, 2013) de hiper-regulação ou multirregulações (Barroso, 2018), em que o Estado, organismos multilaterais e dispositivos técnicos atuam de forma articulada na produção de uma cultura da avaliação externa (Sordi; Costa 2024).

Cada avaliação cumpre uma função específica nesse sistema: o Saeb consolida a regulação técnica; o Enem, a regulação social do acesso pelo mérito; o Encceja, a regulação certificatória; o CNCA, a regulação informacional da recomposição da aprendizagem; e os exames internacionais, a regulação transnacional da qualidade. Juntas, essas políticas estruturam a obsessão avaliativa (Afonso, 2007), que mascara desigualdades estruturais sob o discurso da eficiência, legitimando o controle e a homogeneização do campo educacional.

Nesse contexto, é possível compreender as avaliações externas em larga escala como parte constitutiva da agenda global da educação (Dale, 2004), na qual os sistemas educacionais passam a ser orientados por referenciais e métricas nacionais e internacionais que buscam alinhar os processos educacionais às exigências da economia global e da governança transnacional. As avaliações deixam, assim, de ser apenas instrumentos técnicos de diagnóstico para se tornarem mecanismos políticos de regulação, responsáveis por definir prioridades, estabelecer padrões e orientar reformas educativas em nome da eficiência.

Contudo, seus limites como política pública se evidenciam quando a educação é reduzida a um conjunto de indicadores e dados estatísticos comparativos, desconsiderando sua dimensão formativa, social e emancipatória. Desse modo, a agenda global da educação reforça uma lógica de mensuração e competição que, ao pretender garantir a qualidade, termina por produzir desigualdades de resultados de diferentes contextos, reafirmando o papel das avaliações como instrumentos de regulação e legitimação do campo educacional.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, v. 7, n.1, 2007.

AFONSO, A. J. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**. 18 (53), Jun, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782013000200002>. Acesso em: 7 out. 2025.

AFONSO, A. J. Novos caminhos para a sociologia: tecnologias em educação e *accountability* digital. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 42, e250099, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.250099>. Acesso em: 7 out. 2025.

BALL, S. J. **Educação Global S. A.**: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BARROSO, J. A transversalidade das regulações em educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018214219>. Acesso em: 8 out. 2025.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, jun. 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília - DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 7 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Avaliações e Exames Educacionais**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023**. Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.556-de-12-de-junho-de-2023-489126833>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Portaria nº 438, de 28 de maio de 1998**. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio - Enem. Brasília-DF, 1998a. Disponível em: http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0178-0181_c.pdf. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1. 795, de 27 de dezembro de 1994. Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, n. 246, p.20.767-20.768, 28 dez. 1994.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria nº 2. 270, de 14 de agosto de 2002**. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2002/portaria2270.pdf. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria nº 435, de 3 de julho de 2025**. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb no ano de 2025. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/>

educacao_basica/encceja/legistacao/2002/portaria2270.pdf. Acesso em: 8 out. 2025.

CATELLI J. R.; GISI, B.; SERRAO, L. F. S. Encceja: cenário de disputas na EJA. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 238, p. 721-744, set./dez. 2013.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. Os anos 1980 e as avaliações em larga escala como fenômeno histórico. **El Futuro del Pasado**, Salamanca, v. 10, p. 623-637, set. 2019.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, 2007.

MAUÉS, O. C. As Políticas de Avaliação da Educação Básica e o Trabalho Docente. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v.22, n.48, p. 442-461, mai./ago. 2016.

NEAVE, G. 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**, vol. 23, n.ºs 1/2, p. 7-23, 1988.

PEREIRA, R. S. Proposições da OCDE para América Latina: o PISA como instrumento de padronização da educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação (RIAAE)**, v. 14, n. esp. 3, p. 1717-1732, out., 2019.

ROTHEN, J. C. Uma pequena história da avaliação da educação a partir do caso brasileiro e francês. 2018. In: ROTHEN, J. C.; SANTANA, A. C. M. **Avaliação da educação referências para uma primeira conversa**. São Carlos: EdUFSCAR, 2018, p. 17-36.

SILVA, R. A.; SOUZA, M. F. M. Avaliações externa em larga escala e sua funcionalidade na Escola Básica. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 7, e23011729867, 2022.

SORDI, M. R. L.; COSTA, E. M. I. E. F. Avaliação da qualidade das escolas socialmente referenciadas: Tensões e possibilidades. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 13, n. 1, e132124. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/rbaval202412021>. Acesso em: 10 out. 2025.

SOUSA SOBRINHO, A.; CAVALCANTI, C. R. Políticas Educacionais de Avaliação em larga escala no Brasil: o Enem em foco. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 18, n. 41, p. 226-246, 2023. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/54703/pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

WISEILFISZ, J. J. Entrevista concedida a João Luiz Horta Neto. As origens do Saeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 177-193, maio/ago. 2016.