



Volume 17

Seção Dossiê e92220

11 de Dezembro de 2023

## **Trinta anos de avaliações externas na América Latina: o discurso da Unesco sobre o protagonismo docente**

*Thirty years of assessments in Latin America: Unesco's discourse on teacher protagonism*

*Treinta años de evaluaciones externas en América Latina: el discurso de la Unesco sobre el Liderazgo docente*

*Fabiano Antonio dos Santos*<sup>1</sup>

*Hellen Jaqueline Marques*<sup>2</sup>

**Citação:** SANTOS, F. A; MARQUES, H. J. Trinta anos de avaliações externas na América Latina: o discurso da Unesco sobre o protagonismo docente. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 17, e92220. Dezembro de 2023.



<http://10.5380/jpe.v17i0.92220>

**Resumo:** Ao longo de quase trinta anos, a Unesco tem exercido grande influência na recomendação de políticas para a educação em todo o mundo. Diante disso, o artigo objetiva apresentar o discurso construído em torno do papel docente na implementação dessas políticas por meio da análise dos documentos mais influentes sobre avaliação externa produzidos pela Unesco para a região latino-americana. Foram analisados 18 documentos, elaborados pela Unesco, e que recomendavam ações, práticas e diretrizes voltadas à implementação de avaliações nos sistemas escolares latino-americanos. Os resultados demonstram que o professor ganha centralidade a partir do final dos anos 1990 e vai se tornando peça fundamental para o discurso de responsabilização das instituições escolares sobre os parâmetros alcançados nas avaliações externas. A busca por moldar um professor eficiente, eficaz, leva a Unesco a adotar estratégias que defendem a eliminação de carreiras estáveis, a construção de currículos pautados em habilidades e competências e o redirecionamento dos processos de formação docente para atender tais

<sup>1</sup> Doutor em Educação. Professor da Faculdade de Educação e dos Programas de Pós-graduação em educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal (PPGE/CPAN) e Cidade Universitária (PPGEdu). Campo Grande, MS. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7703-8520>. E-mail: [fabiano.santos@ufms.br](mailto:fabiano.santos@ufms.br)

<sup>2</sup> Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu). Campo Grande, MS. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1146-2801>. E-mail: [hellen.marques@ufms.br](mailto:hellen.marques@ufms.br)

demandas. O artigo concluiu que essas estratégias definem um perfil docente pautado na realização de tarefas pragmáticas, em detrimento da formação de uma consciência crítica e emancipatória, provocando sua completa despolitização e desintelectualização.

**Palavras-chave:** Unesco; Avaliação externa; América Latina; Professor; Trabalho educativo.

**Abstract:** For almost thirty years, UNESCO has had a great influence on education policy recommendations around the world. Therefore, this article aims to present the discourse built around the teaching role in the implementation of these policies by analyzing the most influential documents on external evaluation produced by Unesco for the Latin American region. Nineteen documents prepared by Unesco were analyzed, which recommended actions, practices and guidelines focused on the implementation of assessments in Latin American school systems. The results show that the teacher has gained centrality since the end of the 1990s and has become a fundamental part of the accountability discourse of school institutions on the parameters achieved in external evaluations. The search to shape an efficient, effective teacher led UNESCO to adopt strategies that advocate the elimination of stable careers, the construction of curricula based on skills and competences, and the redirection of teacher training processes to meet such demands. The article concludes that these strategies define a teaching profile based on the performance of pragmatic tasks, to the detriment of the formation of a critical and emancipatory conscience, causing its complete depoliticization and de-intellectualization.

**Keywords:** Unesco; External evaluation; Latin America; Teacher; Educational work.

**Resumen:** Durante casi treinta años, la Unesco ha ejercido una gran influencia en la recomendación de políticas educativas en todo el mundo. Frente a esto, el artículo tiene como objetivo presentar el discurso construido en torno al papel de los docentes en la implementación de estas políticas, analizando los documentos más influyentes sobre evaluación externa producidos por la UNESCO para la región latinoamericana. Se analizaron 18 documentos producidos por la UNESCO que recomiendan acciones, prácticas y orientaciones para la implementación de evaluaciones en los sistemas escolares latinoamericanos. Los resultados muestran que el docente gana centralidad a partir del final de la década de 1990 y pasa a ser parte fundamental del discurso de rendición de cuentas de las instituciones escolares sobre los parámetros alcanzados en las evaluaciones externas. La búsqueda por moldear un docente eficiente y eficaz llevó a la UNESCO a adoptar estrategias que abogan por la eliminación de las carreras estables, la construcción de currículos basados en habilidades y competencias y el redireccionamiento de los procesos de formación docente para atender estas demandas. El artículo concluye que estas estrategias definen un perfil del docente basado en el desempeño de tareas pragmáticas, en detrimento de la formación de una conciencia crítica y emancipadora, provocando su completa despolitización y desintelectualización.

**Palabras clave:** Unesco; Evaluación externa; America Latina; Docente; Trabajo educativo.

## Introdução

Desde as primeiras avaliações em larga escala, desenvolvidas nos países latino-americanos para acompanhar o desempenho das escolas, no final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, tem se construído, segundo a Unesco (1997), um conjunto de avaliações externas que visa orientar professores na tomada de decisões sobre quais conteúdos privilegiar no trabalho pedagógico e, também, orientar sistemas de ensino na definição e elaboração de políticas públicas com vistas a melhorar a qualidade da educação. Quase trinta anos depois das primeiras experiências desenvolvidas na região, os países elaboraram sistemas de avaliação complexos, voltados para recomendar ações que, supostamente, teriam o objetivo de melhorar a qualidade da educação.

A análise dos documentos produzidos pela Unesco demonstrou que, à medida em que avançávamos em direção ao novo século, a instituição assumia o discurso de responsabilização docente, promovendo políticas que relacionavam avaliação, qualidade e desempenho docente. Destaca-se, nas análises realizadas, a preocupação com políticas de avaliação que priorizassem os resultados obtidos nos testes realizados por estudantes, inicialmente, e por docentes, a partir dos anos 2000.

Não é por acaso que essas avaliações surgem, mais ou menos, em um mesmo período nos países da região; elas são respostas ao modelo econômico que passava a ser hegemônico e que tinha como ponto central a construção de um Estado Avaliador (AFONSO, 2001). O neoliberalismo instaura, nos países da região, uma cultura racionalista instrumental e mercantil (COELHO, 2008) que tende a valorizar indicadores e resultados mensuráveis. Uma educação de qualidade, nesse contexto, seria aquela que apresentasse bons resultados nas avaliações.

Através da avaliação pode-se dar aumento (neoconservador) do poder de controle central do Estado em torno dos currículos, da gestão das escolas e do trabalho dos professores. Pode também ocorrer a indução e implementação (neoliberal) de mecanismos de mercado no espaço público estatal e educacional, neste caso, em função das pressões de alguns setores sociais mais competitivos e das próprias famílias. (COELHO, 2008, p. 249).

Havia, portanto, grande interesse em produzir sistemas de avaliação nos países latino-americanos que assumissem o modelo neoliberal de economia e tivessem como um dos principais objetivos induzir a adoção da lógica de mercado na administração pública e estatal. A avaliação, assumindo características mercantil e instrumental, vai atender, de forma muito eficiente, os objetivos de controle e indução.

Considerando esse contexto de crescimento da lógica privatista sobre a educação da região e a associação, cada vez mais direta, entre docentes, qualidade da educação e avaliação externa, o presente texto discute parte dos resultados de uma pesquisa cujo objetivo foi refletir sobre a trajetória das políticas de avaliação externa, desenvolvidas para a América Latina, pelos três mais influentes Organismos Internacionais da região:

Unesco, Banco Mundial e OCDE <sup>3</sup>. Especificamente para este artigo, tomamos os documentos produzidos pela Unesco para a América Latina, entre os anos de 1990 e 2019, para observar que recomendações têm sido apresentadas para os docentes e suas relações com a avaliação externa.

Este artigo está estruturado em três partes, além desta introdução, considerações finais e referências: inicialmente, apresentamos como as políticas de avaliação elaboradas e recomendadas pela Unesco são usadas para justificar a necessidade de criar um novo professor, com qualidades superiores, que esteja aberto a correr riscos, perder estabilidade e receber bonificações baseadas na produtividade. Esse novo professor deve ser flexível quanto às avaliações dos estudantes e àquelas realizadas para mensurar seu desempenho; em seguida, debatemos como o discurso sobre as necessidades de formação docente é usado em associação às avaliações para mensurar em que medida os currículos alcançam o sucesso esperado na formação dos estudantes; e, por fim, discutimos o uso que a Unesco faz da avaliação para garantir mudanças nos currículos e no conteúdo das formações oferecidas aos docentes. Enfatizando um professor pragmático, vamos perceber que a Unesco defende um currículo prático e uma formação que atenda às necessidades imediatas da sociedade capitalista.

### **O papel da avaliação na constituição de um “professor de qualidade”: abrindo a “caixa preta” da educação**

De acordo com a Unesco (2008), os anos 1990 foram decisivos para preparar o terreno de importantes mudanças que ocorreriam ao final daquela década e seguiriam nos anos seguintes. Zorrilla (2001) apresenta que as reformas educacionais ocorridas em

---

<sup>3</sup> Para chegarmos aos três Organismos Internacionais considerados mais influentes, realizamos os seguintes procedimentos metodológicos: a) listagem dos possíveis Organismos Internacionais influentes na América Latina, segundo experiência e opinião dos pesquisadores envolvidos; b) listagem dos documentos que poderiam ser importantes para análise, segundo experiência e opinião dos pesquisadores envolvidos; c) busca na internet, a partir de uma tabela com os seguintes descritores: Quantidade total de resultados da busca avançada no google; quantidade de documentos disponíveis em sites de Organismos Internacionais; quantidade de documentos disponíveis em sites de agências ou institutos de avaliação; quantidade de documentos disponíveis em sites governamentais ou similares; quantidade de documentos disponíveis em sites acadêmicos ou similares; quantidade de documentos disponíveis em sites de outros Organismos Internacionais, distintos ao responsável pela elaboração do texto; quantidade de documentos disponíveis em sites de comercialização/difusão de livros, artigos e similares; quantidade de citações disponíveis em sites de revistas indexadas. Com o resultado desta busca, chegamos ao total de documentos que fariam parte do corpus documental da pesquisa e, a partir deste corpus, observaram-se os Organismos que mais produziram documentos para a região.

## diferentes países podem ser classificadas em duas gerações: a primeira geração

[...] iniciada na segunda metade da década de 1980, tinha como objetivo produzir mudanças estruturais na prestação de serviços sociais e educativos. (...) As ênfases das políticas são definidas em termos de acessibilidade e cobertura do ensino primário ou básico, melhorando a eficiência dos serviços de educação e afetando recursos de acordo com critérios de seleção, estes últimos com o objetivo de satisfazer as necessidades dos grupos sociais. (p. 12).

Podemos perceber, portanto, que a preocupação dos reformadores era inicialmente com a ampliação do acesso à educação elementar, isso porque a demanda por formação de mão de obra qualificada se tornava ainda mais premente com o neoliberalismo. Zorrilla (2001) aponta que, consolidada essa demanda por formação de mão de obra qualificada, o foco passou para o interior das instituições escolares, atendendo à lógica gerencial e técnico-instrumental neoliberal de regulação da educação. A autora apresenta que as reformas de segunda geração

[...] são identificadas com elementos como os seguintes: as mudanças são concebidas para se centrarem na qualidade, nas mudanças curriculares e nas práticas pedagógicas (...) são concebidos e desenvolvidos sistemas de incentivos e estímulos para os professores com base no seu desempenho. (ZORRILLA, 2001, p. 12, tradução nossa).

Zorrilla (2001) conclui que “Uma das componentes das reformas de segunda geração consiste na conceção e aplicação de mecanismos de avaliação dos resultados dos alunos e do desempenho dos professores” (p. 12, tradução nossa).

Ao confirmar que essas reformas de segunda geração promoveram mudanças na gestão das escolas, nos conteúdos transmitidos, nos currículos, nos processos pedagógicos e nos sistemas de avaliação, a Unesco (2008) considera essa geração como a responsável por atingir diretamente o que chama de “caixa preta” da educação. Com essa metáfora, a instituição volta sua atenção ao trabalho realizado nas escolas, com especial destaque ao papel do professor e às avaliações.

Nesse contexto, analisamos 18 documentos produzidos pela Unesco para a América Latina, entre os anos de 1990 e 2019, que associaram a avaliação externa aos docentes. Para a análise desses documentos, foi utilizado o software ATLAS T.I 23 a partir da ferramenta “pesquisa de texto”, usando as seguintes palavras e sinônimos conjugados: 1) professor (tomando como sinônimos: docente; educador, maestro e experto) E

evaluación: 2) professor (tomando como sinônimos: teacher; expert e mestre) E avaliação (tomando como sinônimos: exame, prova e teste); 3) carreira (tomando como sinônimo: profissão) E avaliação (tomando como sinônimos: exame, prova e teste). Com tais parâmetros, a busca resultou em 345 parágrafos com as referências combinadas, sendo possível observar, por exemplo, que o discurso dos anos 1990 procurava apontar que os países da região deveriam iniciar a construção de sistemas de avaliações nacionais, para garantir que a educação se realizasse com qualidade.

A maior parte dos documentos foi lançada entre os anos de 2010 e 2015 (nove no total) <sup>4</sup>. A profusão de documentos nesse período pode ser explicada em razão do preparo de ações para o terceiro momento de intervenções planejadas <sup>5</sup> (2015-2030), que culminou com a realização do Encontro Mundial de Educação para Todos, na cidade de Incheon (Coréia do Sul), no ano de 2015. Ainda construindo uma visão ampla do material analisado, três deles foram produzidos nos anos 1990 (dois mais ao final da década).

No quadro abaixo, é possível observar os anos e os documentos analisados:

#### Quadro 01 – Documentos analisados

Nome do documento	Ano de publicação
<i>Declaración Mundial sobre Educación para Todos Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje.</i>	1990
<i>Los sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación.</i>	1997
<i>Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado.</i>	1998
<i>Marco de Acción de Dakar - Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes.</i>	2000
<i>Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe.</i>	2001
<i>Informe Regional: alcanzando las metas educativas.</i>	2003
<i>Segundo estudio regional comparativo y explicativo 2004-2007: analisis curricular.</i>	2005
<i>Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos.</i>	2007
<i>Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe.</i>	2008
<i>Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades - informe sobre tendencias sociales y educativas en américa latina 2010.</i>	2010
<i>Datos Mundiales de Educación.</i>	2010
<i>Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe.</i>	2013
<i>Las políticas educativas de America Latina y el Caribe.</i>	2013
<i>Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para</i>	2013

<sup>4</sup> Entre os anos 1990 e 2010, período impactado pela transição das gerações de reformas, foram produzidos 7 documentos, sendo 3 ainda nos anos 1990 e quatro no início do século XXI. E entre 2015 e 2019 não identificamos documentos que tratavam da avaliação externa articulada com o tema docente.

<sup>5</sup> A primeira intervenção global da Unesco ocorreu entre os anos 1990-2000, como resultado da realização do encontro mundial de educação realizado em Jomtien, na Tailândia. A segunda intervenção global planejada pela Unesco teve início com o encontro mundial de educação realizado em Dakar, no Senegal, ocorrido entre os anos de 2000-2015.

<i>todos al 2015.</i>	
<i>Terceer Estudio regional comparativo y explicativo - TERCE.</i>	2013
<i>La Educación para Todos, 2000-2015: logros y desafíos.</i>	2015
Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.	2015
Educação 2030 – Declaração de Incheon: Rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos.	2015

Fonte: Elaboração própria.

A preocupação mais efetiva da Unesco com a avaliação e a formação de professores se dá ao mesmo tempo em que uma nova fase das políticas educacionais vai se construindo, influenciada pelo crescimento do neoliberalismo na região. Se o início dos anos 1990 demarcaram uma importante virada na condução e concepção das políticas educacionais, que passaram a se preocupar com a universalização de acesso à educação primária (mas pouco se debruçaram sobre estratégias para melhorar a qualidade da educação), o início dos anos 2000 marca o debate sobre ações nas escolas para melhorar a qualidade da aprendizagem. Assim, os documentos produzidos nos anos 2000, em especial a partir de 2010, revelam um novo personagem, o professor, conduzindo mudanças drásticas quando estudos específicos sobre avaliação vão desenhar o perfil de um professor ideal para as aspirações capitalistas.

Assim, a Unesco começa a elaborar, e recomendar, políticas para a gestão, para o currículo e para a formação de professores, usando os resultados obtidos nas avaliações externas para argumentar que não havia informações suficientes que permitissem aferir se as políticas de segunda geração de reformas estavam obtendo sucesso.

As pessoas com níveis mais elevados de capital humano podem aspirar a uma melhor qualidade de vida, uma vez que têm mais oportunidades. Por esta razão, a educação deve ser uma atividade permanente na vida dos seres humanos, para além da educação formal. Assim, proporcionar oportunidades de aprendizagem ao longo da vida é reconhecer um fato substancial à condição humana, que a organização social deve assegurar e garantir. Infelizmente, não existem provas sistematizadas dos progressos realizados na região em termos de garantia de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, o que torna muito difícil acompanhar a realização deste terceiro objetivo. (UNESCO, 2008, p. 62, tradução nossa).

Em 2008, por exemplo, a Unesco lança um documento chamado “Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa em América latina y Caribe” e nele deixa claro seu propósito em associar a avaliação ao levantamento de informações sobre os docentes, priorizando a construção de professores eficientes e eficazes.

Assim, o desafio para a região é construir e fortalecer sistemas de avaliação que abranjam diferentes áreas dos sistemas educativos e gerem informação significativa que permita identificar os aspectos que estão a limitar a aprendizagem e a participação dos alunos, o desenvolvimento das instituições educativas e o funcionamento do sistema educativo. Em suma, uma avaliação que sirva para proporcionar a cada escola os recursos e o apoio de que necessita para responder adequadamente às necessidades dos seus alunos e orientar a conceção de políticas que cumpram o mandato de uma educação de qualidade. (UNESCO, 2008, p.11, tradução nossa).

Cinco anos mais tarde, em documento que analisava a situação educacional da América Latina e do Caribe, a Unesco mantinha o discurso da insuficiência de provas que permitisse avaliar o andamento das políticas centradas na escola, especialmente àquelas voltadas à aprendizagem:

Ora, o que liga os insumos aos resultados na educação são os processos de ensino-aprendizagem, ou seja, a qualidade das oportunidades de aprendizagem que os alunos tiveram. Infelizmente, como estes elementos do processo educativo são difíceis de observar e medir, constituem o ponto cego da monitorização da qualidade da educação. (UNESCO, 2013a, p. 100, tradução nossa).

O discurso se mantém o mesmo em intervalo relativamente grande entre um documento e outro, mesmo com a intensificação de políticas elaboradas para ampliar os sistemas de avaliação na região. Isso mostra que o objetivo da Unesco não foi, ou tem sido, construir propostas de enfrentamento ao problema da qualidade da educação e aprendizagem, mas criar uma realidade na qual, mesmo com os esforços que as escolas realizam para melhorar a qualidade da aprendizagem, o professor seja responsabilizado pelos maus resultados.

É preciso esclarecer que no meio das inúmeras responsabilizações atribuídas ao professor uma é central para os interesses capitalistas: o desemprego futuro do aluno se deverá ao não investimento do professor em seu trabalho presente. Convencendo-se o professor de que sua atuação pode gerar má qualidade do ensino, logo desemprego, logo pobreza, logo não desenvolvimento econômico do país, boa parte da tarefa de construção de consenso em torno da inevitabilidade do capitalismo estará conquistada. (EVANGELISTA, 2017, p. 10).

É em meio à responsabilização docente, como aponta Evangelista (2017), que a

Unesco propõe uma terceira geração de reformas. Nesta geração, a ênfase recai sobre o professor, apontado como o principal responsável pelos fracassos que a escola, supostamente, acumula na garantia de uma educação de qualidade.

Na terceira geração de reformas, que surgiu em um momento de grandes desafios metodológicos e uso intenso de sistemas de informação, a ênfase está nos resultados e na prestação de contas. A qualidade dos resultados continua a ser o foco da avaliação, mas, ao mesmo tempo, as disciplinas e os conteúdos envolvidos estão sendo ampliados e a necessidade de avaliar a qualidade dos processos educacionais em sala de aula, o desempenho dos professores e o trabalho dos gestores escolares, entre outros aspectos, está se tornando cada vez mais importante. Diante da melhoria da capacidade de controle e gestão do Estado, surge nessa geração de reformas uma força de equilíbrio que favorece o empoderamento da sociedade e de seus atores. Os sujeitos não são entidades passivas e receptoras, mas sujeitos de direitos. (UNESCO, 2008, p. 18. tradução nossa).

O discurso sedutor da Unesco, que tem lugar em um momento de ampliação da participação da sociedade civil na vida política (NEVES, 2005), coloca o professor no centro do debate. Para tanto, são destacados quatro aspectos, articulados entre si: carreira, desempenho, *estándares* e profissionalização.

A articulação que se lança une o discurso da qualidade docente e da melhoria da aprendizagem, enfatizando a profissionalização docente como requisito de um bom sistema de ensino.

A avaliação da aprendizagem é uma tarefa de natureza pedagógica que os professores realizam em sala de aula de forma permanente e contínua, de modo a disporem da informação necessária para tomarem decisões oportunas a nível individual, bem como para informarem e solicitarem o apoio aos docentes e diretores da escola e aos pais. A avaliação da aprendizagem dos alunos refere-se ao modo como sabem fazer e em que medida as aplicam em situações do quotidiano. Um bom sistema de avaliação reforça a profissionalização do professor e o papel dos pais para que possam tirar partido dos resultados, conhecer os níveis de aprendizagem de cada aluno e procurar formas de os melhorar. (UNESCO, 2013b, p. 149, tradução nossa).

Em outro documento, ainda no início dos anos 2000, o discurso já articula a avaliação à qualidade da educação, à carreira docente e ao desempenho:

Ao longo das duas décadas [1980 e 1990], os professores foram considerados mais como um meio ou um recurso para melhorar a

qualidade da educação do que como sujeitos que realizam trabalho social e são protagonistas ativos da mudança. As políticas educativas têm-se orientado mais para a formação dos educadores do que para o desenvolvimento da sua profissão e da sua participação. A carreira profissional é um domínio subdesenvolvido na maioria dos países. Só em alguns países se promove a entrada na profissão docente, ou o enraizamento dos professores no nível educativo e no local de trabalho - especialmente nas zonas rurais - ou a garantia de um posto de trabalho para os educadores desde a formação inicial. Um aspecto que está gerando debate e conflito é a vinculação dos salários dos professores ao desempenho, em muitos casos sem mecanismos e instrumentos de avaliação adequados. A avaliação dos professores, as carreiras profissionais e os sistemas de incentivos são uma questão pendente na região. (UNESCO, 2001, p. 76, tradução nossa).

Como questão pendente, a Unesco vai construindo, mais uma vez, a defesa de que o problema da qualidade do professor está na seleção dos melhores, não em sua formação, e que a discussão sobre a forma de selecioná-lo, bem como a organização de sua carreira, seriam emergentes <sup>6</sup>.

A construção de um “professor de qualidade”, aberto a ser avaliado e sofrer mudanças em sua carreira, requer certa padronização. É a partir dessa necessidade que a discussão sobre *estándares* surge com destaque nos documentos e recomendações da Unesco. Defendendo a falta de um sistema homogêneo, que permita orientar o processo formativo dos docentes, além da dificuldade em regular sua entrada e permanência na carreira, a Unesco passa a defender que os docentes sejam avaliados considerando alguns *estándares*.

Gerar padrões sobre o que um professor deve saber e ser capaz de fazer, acordados pelos atores-chave (Ministérios da Educação, instituições de formação e órgãos representativos da profissão docente), que orientem a formulação dos conteúdos curriculares da formação (conhecimentos, competências e disposições) e a avaliação das aprendizagens que todos os futuros professores devem alcançar antes de serem certificados para ensinar. Estas normas devem considerar o conhecimento das disciplinas do currículo escolar, articulado com procedimentos didáticos e pedagógicos interativos, integrando a função social da educação. (UNESCO, 2013c, p. 117, tradução nossa).

O professor de qualidade deve, portanto, ter internalizado *estándares* que são, em outros termos, conhecimentos, habilidades e competências esperadas para o exercício da

---

<sup>6</sup> O processo de seleção e de desenvolvimento da carreira docente são um problema em razão, principalmente, do trabalho valoroso que os sindicatos faziam, e têm feito, de enfrentamento destas políticas de precarização do trabalho docente.

profissão. Assim, a internalização desses *estándares* vai ser objeto de destaque nas reflexões quanto ao conteúdo da formação de professores, não apenas para o ingresso na carreira, mas sua permanência. A ideia é produzir um professor que permita ser avaliado periodicamente e que molde seus comportamentos, habilidades e competências aos padrões exigidos.

Shiroma e Brito Neto (2015) analisaram as diretrizes da Unesco para a formação e avaliação de professores, indicando que as críticas realizadas aos docentes têm como objetivo implementar a noção de *estándares* na educação. Para os autores,

[...] a ampla difusão de *estándares* aumentam a aceitação dos testes padronizados, que alimentam as comparações internacionais e a ingerência das organizações multilaterais na definição dos rumos das políticas nacionais. Aparentemente está se falando em elementos necessários para avaliar a qualidade da educação. Contudo, os *estándares* estão sendo erigidos com outro estatuto, mais que referenciais, são pilares de um novo modo de regulação da educação com potencial para atingir Educação Básica e Superior até a Pós-Graduação, incluindo a formação e avaliação de professores e diretores, avaliação e mudança nos currículos e na organização do trabalho docente nas escolas, além de reformas nos Cursos de Licenciaturas. (SHIROMA; BRITO NETO, 2015, p. 21).

O aumento na difusão de políticas centradas no uso de *estándares* provoca uma corrida entre professores que buscam se destacar nas avaliações, desvelando novas estratégias de regulação do trabalho docente e escolar. Essa nova lógica vai impactar, como veremos a seguir, a definição de novos currículos e novos conteúdos para a formação docente.

### **O currículo e a formação docente como estratégias para as mudanças educacionais**

Os documentos analisados indicam que os professores seriam despreparados para assumir as mudanças curriculares em desenvolvimento desde meados dos anos 1990. As avaliações externas, segundo a Unesco, indicariam que os professores não têm atuado na mesma direção das mudanças e a responsabilidade estaria na formação recebida, na dificuldade que teriam em se adequar às novidades propostas. São, na opinião da instituição, responsáveis por um ensino tradicional e pouco flexíveis. Como solução, defendem o uso das avaliações como ponto de partida para novos encaminhamentos, que irão incidir nos currículos e na prática docente.

As propostas curriculares e metodológicas das reformas educativas contêm elementos muito encorajadores para a melhoria da qualidade da educação. No entanto, ainda não se registram mudanças significativas nos processos de ensino e aprendizagem. Em muitos países, os professores não se apropriaram das novas propostas e têm dificuldade em tomar decisões sobre a sequência das aprendizagens, o trabalho dos temas transversais e a avaliação. Por outro lado, a metodologia de transmissão e frontal tem uma longa tradição na região, o que torna mais difícil para os professores incorporar estratégias que facilitem a participação ativa dos alunos e o trabalho cooperativo entre eles. (UNESCO, 2001, p. 67, Tradução nossa).

Quando os documentos citam a “participação ativa dos alunos” e o “trabalho cooperativo”, precisamos considerar a influência das teorias do aprender a aprender nos processos educativos nas últimas décadas. Tais teorias englobam diferentes perspectivas como o construtivismo, escola nova, professor reflexivo, pedagogia das competências (DUARTE, 2006). O que tais teorias têm em comum são a ênfase no processo de ensino e aprendizagem centrado no aluno, nos seus interesses, e nas demandas do mundo do trabalho. A expectativa é a formação de um cidadão capaz de compreender e se adaptar às múltiplas tarefas e problemas que emanam da vida cotidiana.

Para tanto, além das propostas de definição de novos eixos para o desenvolvimento dos currículos escolares, seria preciso repensar os critérios e as formas de avaliação. Consequentemente, é necessário, para a Unesco, um novo reordenamento nas propostas pedagógicas dos cursos de formação docente. Para garantir o atendimento às mudanças em curso, as avaliações, direcionadas para a formação docente e o trabalho educativo, são o ponto de partida e de chegada, permitindo, assim, o controle e manutenção da ordem social.

De acordo com Freitas et al. (2012), as avaliações possuem a capacidade de gerar tradições e dirigir a prática de docentes, estudantes e dirigentes. Ao usar as avaliações para argumentar as dificuldades que docentes teriam em tomar decisões que visam a melhoria da qualidade do ensino, vai se construindo uma imagem, tanto no imaginário docente como na opinião pública, de que o professor é o responsável e que o problema está no ensino tradicional, pouco aplicado na resolução de problemas cotidianos.

Os grandes esforços envidados pelos países em matéria de formação continuada não produziram, de um modo geral, alterações significativas nas práticas de sala de aula nem melhoraram a qualidade da aprendizagem. A formação de professores não tem sido o foco central das

mudanças na educação, mas sim uma estratégia para implementar essas mudanças. As atividades de formação destinaram-se a preparar e atualizar os educadores para as novas exigências dos sistemas educativos. O grande investimento feito pelos países na formação em serviço e o seu impacto limitado deram origem a uma importante corrente de opinião que questiona a sua validade; no entanto, é necessário questionar as condições em que tem sido realizada. Esta formação tende a ser pontual e muito curta, não tem considerado as necessidades dos professores e está, em muitos casos, desligada da prática. A formação é concebida como um processo externo ao trabalho dos professores, sem considerar e analisar a prática dos educadores. (UNESCO, 2001, p. 134, tradução nossa).

Portanto, a Unesco apresenta a formação inicial e continuada como uma estratégia capaz de direcionar o que realmente importaria para a constituição de uma educação voltada para a melhoria da aprendizagem. A instituição tem defendido que os currículos nacionais ofereçam condições para que os formuladores de políticas possam ter parâmetros comparativos entre as distintas realidades nacionais e internacionais. Não obstante, a agência critica a excessiva autonomia dos sistemas escolares na definição dos saberes que constituem os currículos e afirma que essa autonomia não tem dado conta do objetivo mais importante: oferecer conteúdos formativos que atendam as demandas sociais contemporâneas.

A formação estaria concentrada na mão do Estado e poucas experiências teriam avançado e contado com a participação da sociedade civil (UNESCO, 2001). Isso explicaria a tendência de priorizar uma formação mais teórica que prática, dando a entender que o Estado não teria capacidade de formar os docentes considerando as necessidades imediatas da realidade. Entretanto, o que consideram como realidade imediata são os interesses de uma sociedade pragmática, pautada no ensino de conhecimentos considerados úteis para a maximização de resultados econômicos.

Essa é uma das orientações mais nefastas das atuais políticas educacionais, causando o enfraquecimento do ensino de conhecimentos pautados na ciência, arte e filosofia, a desvalorização do trabalho docente intencional, comprometido com a transmissão de conteúdos críticos e transformadores. No seu lugar, os currículos necessitam priorizar os saberes cotidianos, pragmáticos, que reforcem uma educação voltada às demandas do mundo do trabalho. Para tanto, os processos de formação docente precisam ser revistos e os professores devem modificar suas práticas e materiais, redirecionando o trabalho educativo.

O docente, cuja formação seria excessivamente teórica, não compreenderia essas

demandas e não estaria articulado a empreender esforços para mudanças curriculares significativas. A solução ao problema seria o uso de *estándares* como conteúdo para a reformulação dos currículos escolares. Como justificativa, a Unesco afirma que a implementação de *estándares* seria resultado da organização social, que exigiria das escolas adaptações à nova realidade, impactando no desenvolvimento profissional e formação continuada.

É necessário oferecer aos professores oportunidades de aprendizagem profissional que melhorem a sua capacidade de resposta aos novos desafios educativos. É importante avançar na construção e definição consensual de *estándares* que sirvam de referência para o desenvolvimento profissional e a avaliação do desempenho. É também importante oferecer incentivos e condições que promovam a participação dos professores em ações de formação. (UNESCO, 2013c, p. 10, tradução nossa).

É a partir da constatação, através das avaliações da aprendizagem realizadas nos estudantes, de que a formação docente não atenderia ao que esperava a Unesco, é que suas proposições começam a associar formação e mudanças curriculares. É significativa essa relação porque vai representar mudanças importantes nas finalidades educativas escolares, impactando sobre o que e como a escola desenvolve os conteúdos. Segundo Libâneo (2019), essas finalidades educativas seriam

[...] monitoradas por sistemas de avaliação em escala cujos resultados levam a formas de controle do trabalho das escolas e dos professores. Restringindo as funções da escola a objetivos utilitários, são dissolvidas suas funções de instituição formativa de desenvolvimento dos processos psicológicos superiores e da personalidade. Tem-se, assim, um ensino instrumental subordinado a objetivos de competências medido por testes, valorizado muito mais pelos especialistas em avaliação em larga escala do que pelos professores. (p. 22).

Para que os novos projetos de formação docente e de currículo tenham sucesso, é preciso garantir a desarticulação da escola, e seus atores, dos sindicatos e das lutas sociais; O que pode ser mais um dos pontos alcançados por meio do esvaziamento do conhecimento na formação de professores. Se a preocupação central é a vivência de práticas voltadas aos saberes pragmáticos, não é útil reforçar ou alimentar os grandes debates científicos e filosóficos que culminem na formação de uma consciência de classe emancipadora. Assim, para atender os requisitos de sua formação, os docentes

concentram-se em cumprir critérios mínimos de apropriação de conhecimentos, muitos dos quais são conteúdos resultantes das avaliações externas, e atingir a carga horária cada vez mais elevada de atividades práticas.

Esse processo de despolitização do professor está, portanto, associado à sua desintelectualização. Para Moraes (2009, p. 325),

Essa racionalidade sugere que a prática docente é “neutra” por se voltar quase exclusivamente ao limite intraescolar. Dispensa, assim, o conhecimento como campo de inteligibilidade do mundo e desobriga, portanto, o pensamento de considerar as determinações desse mesmo mundo. Despolitiza a formação e a própria prática, pois, mesmo aceitando a ideia de conflito, o reduz à imediaticidade das diversidades individuais ou, no máximo, de grupos. No afã de sobrevalorar a experiência cotidiana dos professores em seu espaço de trabalho, as imprecisões e incongruências peculiares a tal epistemologia da prática os tolhe em sua capacidade de capturar as relações funcionais dos fenômenos empíricos. Fragiliza-os diante da complexidade da realidade social que envolve a educação e a trama de desafios da sala de aula.

Não queremos, com isso, desmerecer o trabalho cotidiano do professor, suas dificuldades e necessidades na prática pedagógica, mas chamamos a atenção para a fragmentação dos processos de desenvolvimento do pensamento para uma ação crítica e transformadora sobre a realidade. Essa formação fragilizada resulta, diretamente, em uma formação humana alienante.

### **Considerações Finais**

Os resultados deste estudo mostram que a Unesco tem defendido, nesses 30 anos de consolidação dos sistemas de avaliação externa na América Latina, o uso das avaliações externas como estratégia para reordenamento dos currículos, dos processos de formação de professores e até mesmo da função docente. A finalidade é atender os objetivos exigidos pelo mundo do trabalho e pelas demandas de internacionalização e competitividade dos países da América Latina.

As políticas educacionais dos anos 1990 em diante passam a centrar suas ações sobre a relação avaliação, qualidade educacional e professores enfatizando os fatores intraescolares. Este artigo demonstrou, portanto, que a profusão de documentos sobre avaliação externa, quando mencionam o docente, o fazem para sustentar o discurso de que uma educação de qualidade deve ser mensurada e acompanhada regularmente e que,

portanto, só haveria qualidade se fossem avaliadas as mudanças no campo da formação de professores, o currículo, a carreira e o desempenho docente, produzindo dados para a regulação efetiva do trabalho escolar.

Concluimos que o uso da avaliação como estratégia para produzir uma realidade pautada em números e deficiências tem sido capaz de desenhar um novo perfil docente, pautado em uma perspectiva pragmática, distante de uma visão crítica e emancipatória.

## Referências

- AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 22 n. 75, p. 15-32, ago, 2001.
- COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, 2008.
- DUARTE, Newton. **Vigotski e o “aprender a aprender”**: crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.
- EVANGELISTA, Olinda. Faces da tragédia docente no Brasil. In. **XI Seminário Internacional de la Red Estrado**. México, 2017.
- FREITAS, Luis Carlos; MALAVASI, Maria Marcia Sigrist; SORDI, Mara Regina Lemes de; MENDES, Geisa do Socorro Cavalcanti Vaz; ALMEIDA, Luana Costa (Orgs.). **Avaliação e Políticas Públicas Educacionais: ensaios contrarregulatórios em debate**. Campinas: Edições Leitura Crítica, 2012.
- LIBÂNIO, José Carlos. Finalidades educativas escolares em disputa, currículo e didática. In: LIBÂNIO, José Carlos; ECHALAR Adda Daniela Lima Figueiredo; SUANNO, Marilza Vanessa Rosa; ROSA, Sandra Valéria Limonta (orgs.). **Em defesa do direito à educação escolar: didática, currículo e políticas educacionais em debate**. VII Edipe. Goiânia: Editora da UFG, 2019.
- MORAES, Maria Célia Marcondes de. Indagações sobre o conhecimento no campo da educação. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 27, n. 2, pp. 315-346, jul./dez. 2009.
- NEVES, Lucia Maria Wanderley (Org.) **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

SHIROMA, Eneida Oto. Gerencialismo e formação de professores nas agendas das organizações multilaterais. **Momento - Diálogos em Educação**, Rio Grande/RS, v. 27, n. 2, p. 88-106, 2018.

SHIROMA, Eneida Oto; BRITO NETO, Aníbal Correia. Em nome da qualidade: construindo *estándares* para o gerenciamento de professores. **Movimento**, Rio de Janeiro, n.2, vol. 2, pp. 1-15, 2015.

UNESCO. **Los sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación**. Santiago: Orealc, 1997.

UNESCO. **Situación Educativa de América Latina y el Caribe**: hacia la educación de calidad para todos al 2015. Santiago: Unesco/Orealc, 2013a.

UNESCO. **Tercer estudio regional comparativo y explicativo: TERCE**. Santiago: Unesco/Orealc, 2013b.

UNESCO. **Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe**. Santiago: Unesco/Orealc, 2013c.

UNESCO. **Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe**. Santiago: Unesco/Orealc, 2001.

UNESCO. **Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe**. Santiago: Unesco/Orealc, 2008.

ZORRILLA, Margarida. La Reforma educativa: La tensión entre su diseño y su instrumentación. **Sinéctica**, no. 18, [s/v], ene-jun, Jalisco/MEX, 2001.

---

*Recebido em Agosto de 2023  
Aprovado em Outubro de 2023  
Publicado em Dezembro de 2023*

---

# JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ISSN 1981-1969

Volume 17

e92220

11 de Dezembro de 2023



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

## INDEXAÇÃO:

### BASE DE DADOS

*Sumários.Org*

*Google Scholar*

*BASE*

*Dimensions*

*Miar*

### DIRETÓRIOS

*Scielo Educ@*

*Diadorim*

*DOAJ*

*Erih Plus*

*Latindex*

*EZB*

*ROAD*

*Journal 4-free*

### ÍNDICES

*Index Copernicus*

*Cite Factor*

### PORTAIS

*LiVre*

*Capes*

*Science Open*

*World Wide Science*

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 17, e92220– Dezembro de 2023

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:

Adriana Aparecida Dragone Silveira (UFPR-Brasil)

Gabriela Schneider (UFPR-Brasil)

Conselho Editorial:

Ana Lorena de Oliveira Bruel (UFPR - Brasil), Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Ângela Maria Martins (FCC - Brasil), Ângelo Ricardo de Souza (UFPR - Brasil), Antonia Almeida Silva (UEFS - Brasil), Cassia Alessandra Domiciano (UFPR - Brasil), Cesar Tello (UNTREF - Argentina), Claudia Regina Baukat Silveira Moreira (UFPR - Brasil), Cristiane Machado (Unicamp - Brasil), Daniela de Oliveira Pires (UFPR - Brasil); Elisângela Scaff (UFPR - Brasil); Elton Luiz Nardi (UNOESC - Brasil), Fernanda Saforcada (UBA - Argentina), Isaac Paxé (ISCED - Angola), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gilda Cardoso Araújo (UFES - Brasil), Gustavo Enrique Fischman (ASU - Estados Unidos), Janete Maria Lins de Azevedo (UFPE - Brasil), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Jorge Alarcon Leiva (UTalca - Chile), Jorge Manuel Gorostiaga (UNSAM - Argentina), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luciana Rosa Marques (UFPE - Brasil), Marcos Alexandre dos Santos Ferraz (UFPR - Brasil) Marcia Aparecida Jacomini (Unifesp - Brasil), Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (UFMS - Brasil), Natalia Oliveira Woolley (UCLA - Estados Unidos), Ney Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur, (UDELAR - Uruguai), Nora Krawczyk (Unicamp - Brasil), Pedro Flores-Crespo (UAQ - México) Rodrigo da Silva Pereira (UFBA - Brasil), Robert Verhine (UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil), Sebastián Donoso Díaz (UTalca - Chile), Theresa Adrião (UNICAMP - Brasil), Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS - Brasil).

---

Créditos e Agradecimentos:

Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: Programa de apoio às publicações científicas periódicas da UFPR

Revisão de normatização: Giovanna Liz Cabral de Oliveira

Arte e diagramação: Tiago Tavares (tiagotav@gmail.com)

---

Jornal de Políticas Educacionais  
Universidade Federal do Paraná  
Setor de Educação  
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR  
Avenida Sete de Setembro, 2645  
2º andar, Sala 213  
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil  
jpe@ufpr.br  
<http://revistas.ufpr.br/jpe>