

PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO DA AGENDA DO GOVERNO NA RECENTE ARGENTINA: DISCURSOS, AÇÕES E INSTITUCIONALIDADES DE POLÍTICAS VOLTADAS À MELHORIA DA QUALIDADE EDUCACIONAL DURANTE A GESTÃO DE CAMBIEMOS (2015-2019)

LOS PROGRAMAS DE EVALUACIÓN EN LA AGENDA DE GOBIERNO EN LA ARGENTINA RECIENTE. DISCURSOS, ACCIONES E INSTITUCIONALIDADES DE LAS POLÍTICAS ORIENTADAS A LA MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA DURANTE LA GESTIÓN DE CAMBIEMOS (2015-2019)

THE EVALUATION PROGRAMS IN THE RECENT GOVERNMENT AGENDA IN ARGENTINA. DISCOURSES, ACTIONS AND INSTITUTIONALITIES OF THE POLICIES ORIENTED TO THE IMPROVEMENT OF THE QUALITY OF EDUCATION DURING THE MANAGEMENT OF CAMBIEMOS (2015-2019)

Lucrecia RODRIGO¹
Inés RODRÍGUEZ MOYANO²

RESUMO: Este artigo analisa a orientação das políticas de avaliação educacional a nível nacional, no âmbito da restauração conservadora na Argentina. Com base em um estudo qualitativo, o trabalho analisa os marcos institucionais dos programas de avaliação e as intervenções desenvolvidas durante os anos 2015-2019, bem como as opiniões dos diferentes atores responsáveis pela sua concepção e implementação. Os resultados sugerem um processo de reavaliação da medição da aprendizagem através de testes padronizados como ferramenta privilegiada de gestão, o que difere da importância limitada que estes dispositivos tiveram no período anterior, no âmbito de políticas mais amplas que visam garantir a igualdade e a inclusão.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação. Qualidade educacional. Restauração conservadora. Argentina.

RESUMEN: Este artículo analiza la orientación de las políticas de evaluación educativa a nivel nacional en el marco de la restauración conservadora en Argentina. A partir de un estudio de corte cualitativo, el trabajo analiza los marcos institucionales de los programas de evaluación y las intervenciones desarrolladas durante los años 2015-2019 así como las miradas de los distintos actores responsables de su diseño e implementación. Los hallazgos sugieren un proceso de revalorizaron de la medición de los aprendizajes a través de pruebas estandarizadas como herramienta privilegiada de gestión que se distingue de la limitada

¹ Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires – Argentina. Profesora e Investigadora de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Sociología de la Educación por la Universidad Complutense de Madrid. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2115-2081>. E-mail: lucrecia.rodrigo@gmail.com

² Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires – Argentina. Magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2538-682X>. E-mail: inesmoyano@gmail.com

gravitación que tuvieron estos dispositivos durante el periodo precedente, en el marco de políticas más amplias tendientes a garantizar la igualdad e inclusión.

PALABRAS CLAVES: *Evaluación. Calidad educativa. Restauración conservadora. Argentina.*

ABSTRACT: *This article analyzes the orientation of educational evaluation policies at the national level within the framework of conservative restoration in Argentina. Based on a qualitative study, the paper analyzes the institutional frameworks of the evaluation programs and the interventions developed during the years 2015-2019 as well as the views of the different actors responsible for their design and implementation. The findings suggest a process of re-evaluation of the measurement of learning through standardized tests as a privileged management tool, which differs from the limited importance that these devices had during the previous period, within the framework of broader policies aimed at ensuring equality and inclusion.*

KEYWORDS: *Evaluation. Educational quality. Conservative restoration. Argentina.*

Introdução

A partir dos anos 1990 a avaliação da qualidade, em termos de eficácia do sistema educacional, se constitui como tema da agenda na Argentina e parte de uma tendência mais ampla, desdobrada em nível mundial e regional. A Lei Federal de Educação (LFE No. 24.195) do ano de 1993 dispôs que o Ministério da Educação, em coordenação com as jurisdições provinciais, avaliaria, de maneira permanente, a qualidade da educação. Sob este novo marco legal, criou-se o Sistema Nacional de Avaliação da Qualidade Educativa no ano de 1995 e começaram a aplicar-se os Objetivos Nacionais de Avaliação (ONE) (NARODOWSKY *et al.*, 2002; GVIRTZ *et al.*, 2006)³. Durante estes anos, o país começou, também, a integrar experiências globais e regionais de avaliação, em sintonia com as recomendações de organismos internacionais como o Banco Mundial. Os dados levantados por estas provas foram considerados indicadores privilegiados de desempenho dos professores, estabelecendo-se relação causal entre os docentes que ensinam e os estudantes que aprendem e colocando, ainda, sob suspeita a idoneidade dos docentes e sua formação. (FEENEY; DIKER, 1998).

A chegada do novo século significou, para a região, a promoção de discursos que vincularam a qualidade da educação com a perspectiva de direitos. Na Argentina, sob os

³ Os ONE foram aplicados nas 24 jurisdições do país entre os anos 1993 e 2016. Seu caráter censitário ou amostral variou entre as muitas gestões educativas, sucedendo o mesmo com os tempos transcorridos entre uma e outra aplicação. Em geral, as avaliações foram aplicadas nos últimos anos de cada nível e nas áreas de Matemática, Linguagem, Ciências Sociais e Ciências Naturais.

governos “Kirchneristas” (2003-2007; 2007-2015), a “inclusão com qualidade” se converteu em um dos eixos principais da política educacional da época (BREER; GALLI, 2016)⁴. Sobre tal conversão, o discurso oficial considerou a inclusão escolar como um ato de justiça social e a qualidade como o resultado de ações integradas, orientadas para garantir as condições materiais da educação e a melhoria dos processos de ensino e aprendizagem (FELDFEBER; GLUZ, 2019). Como resultado desta maneira mais ampla e complexa de compreender a qualidade, a avaliação distanciou-se de interpretações mais reducionistas que a limitavam à medição do rendimento e à prestação de contas, para aproximar-se de visões que destacavam aspectos formativos e menos técnicos, tal como ficou expresso na Lei de Educação Nacional (LEN n. 26.060) de 2006, ainda vigente⁵. Sob esta normativa, as políticas de avaliação estenderam sua perspectiva não somente para os resultados mas, também, para o contexto e para as condições em que se produziram os processos de ensino e aprendizagem (PASCUAL; ALBERGUCCI, 2016). Portanto, a partir deste momento, a implementação de investigações e avaliações alternativas para realizar diagnósticos institucionais passa a ser incentivada⁶.

Esta maneira mais complexa e integral de conceber a avaliação, seguiu acompanhada dos tradicionais ONE que, em boa medida, não conseguiram ampliar seus sentidos e permaneceram limitados à medição da aprendizagem através de provas estandarizadas e em larga escala. Algo similar aconteceu com as provas PISA da OCDE⁷ que, além das discrepâncias internas sobre o acordo, ou não, de participar, o país continuou integrando embora mostrasse pouco interesse em seus dados (RODRIGO, 2016; 2019). Porém, o certo é que no marco da LEN, e durante os três governos “Kirchneristas”, os sentidos adotados pelas avaliações buscaram se ampliar em paralelo à redefinição da noção de qualidade, processo que, como mostraremos neste artigo, retornará a restringir-se a partir do governo da “*Alianza Cambiemos*” em 2015⁸.

⁴ As gestões “kirchneristas”, de orientação peronista, envolveram os governos de Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 e 2011-2015).

⁵ A LEN estabelece o acesso universal e obrigatório ao nível secundário e posicionou o Estado como responsável por este processo. Definiu novo marco regulatório para a avaliação, que foi concebida como um dos instrumentos destinados a alcançar a igualdade e qualidade, estendendo seu olhar não somente aos resultados nas provas, mas, também, ao contexto e às condições de produção do ensino e aprendizagem.

⁶ Como exemplo, no ano de 2013, criou-se o Índice de Melhoria das Escolas Secundárias Argentinas (IMESA), proposto como medida sintética e alternativa para informar sobre o funcionamento das escolas. Este índice combinava: o tempo que levavam os estudantes para terminar o nível, a taxa de egresso e os resultados das provas do último ONE. Funcionou somente por um breve período de tempo e como experiência piloto.

⁷ O Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes (PISA, em inglês) é um estudo organizado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) a nível mundial que mede o rendimento dos jovens de 15 anos em três áreas do conhecimento: matemática, ciências e compreensão leitora.

⁸ O governo da “*Alianza Cambiemos*” (uma coalisão política nacional) ganhou as eleições presidenciais com Mauricio Macri em dezembro de 2015.

A chegada do presidente Mauricio Macri ao poder inaugurou nova conjuntura histórica para o país. Rapidamente procedeu-se a um ajuste econômico e o progressivo desmantelamento das políticas sociais com importantes repercussões no campo escolar (GLUZ, 2019; FELDFEBER; GLUZ, 2019). Relativo à tal desmonte das políticas sociais, a avaliação se converteu em um dos eixos centrais e transversais que articulou a política educacional da época. Daí o interesse deste artigo em analisar o sentido das modificações na agenda das políticas educacionais no âmbito da restauração conservadora na Argentina, assim como as institucionalidades e propostas desenvolvidas no período de 2015-2019. A partir de então, se desenharam novos programas e instrumentos de gestão, que retomaram a valorização da avaliação como dispositivo privilegiado para informar e melhorar a mencionada qualidade educacional que, em boa medida, havia marcado o rumo da política educacional dos anos 1990.

O artigo está organizado em três partes: inicialmente analisaremos a arquitetura institucional e os marcos normativos da institucionalidade emergente da área da avaliação a nível nacional. Em segundo lugar, focaremos na orientação das ações levadas adiante pela denominada Secretaria de Avaliação Dependente do Ministério de Educação da Nação. Finalmente, apresentaremos algumas reflexões sobre o modo em que estas novas orientações veiculam ou bloqueiam os processos de ampliação do direito à educação na Argentina.

A análise que aqui apresentamos se baseia em resultados preliminares de uma investigação em curso que tem por objetivo analisar as políticas educacionais na Argentina recente (2003 até a atualidade), identificando modificações e continuidades nas agendas da política, orientações e intervenções de governos de diferentes perspectivas, e considerando os sentidos acerca do direito a educação em um país federal⁹. O presente artigo recupera centralmente o ponto de vista dos atores responsáveis pelo desenho e implementação das políticas de avaliação a nível nacional, assim como as normativas e documentos sobre as linhas de ação desenvolvidas durante este período pela Secretaria de Avaliação Educativas¹⁰.

A Secretaria de Avaliação Educacional: a nova arquitetura institucional

Considerando a falta de consenso político, fracassava a tentativa, por parte do Ministério da Educação e Esportes da Nação, de criar um organismo autárquico de avaliação

⁹ Projeto UBACyT “Políticas públicas e direito à educação na Argentina do século XXI. Análises sobre as trajetórias das políticas educacionais em um país federativo” pertence ao Instituto de Investigação em Ciências da Educação da Universidade de Buenos Aires.

¹⁰ O trabalho de campo foi realizado no ano de 2019 envolvendo a aplicação de entrevistas semi-estruturadas em autoridades políticas máximas da área e membros das equipes pedagógicas em nível nacional.

educacional. Em contrapartida, no ano de 2016, o poder executivo lançou a Secretaria de Avaliação Educativa (SEEN) através do Decreto Nacional n. 552¹¹. Vale destacar que a iniciativa fracassada de criar um Instituto de Avaliação da Qualidade e Equidade Educativa (IECEE) retoma antiga disputa presente nos anos 1990 entre duas estratégias institucionais, quando a avaliação se instalou na agenda política obrigando a geração de novos espaços burocráticos no Ministério. A disputa de posicionamentos sobre o entendimento de uma unidade de avaliação se dava entre uma posição que defendia a manutenção da área dentro do Ministério, e outra que defendia a importância de criar um ente autárquico, formado por um presidente de perspectiva técnico-profissional eleito por concurso aberto de antecedentes e com término de mandato definido, além de um diretório formado por representantes de diversos organismos vinculados à educação.

Não obstante, a proposta de criar uma agência descentralizada do Ministério Nacional foi realizada apenas por um curto período de tempo na Argentina. A breve história da área da avaliação do último quarto de século dá conta de importantes mudanças na dimensão institucional da avaliação educacional. Assim como aponta a literatura especializada, esta dimensão tem implicações para a função da avaliação, principalmente na capacidade de desenhar e implementar planos de médio e longo prazo, e na capacidade de sustentar decisões e critérios de avaliação em diferentes conjunturas políticas. Também é preciso referenciar que existe um impacto destes formatos institucionais sobre a credibilidade e legitimidade das atividades de avaliação, assim como a sustentabilidade técnica e operativa de tais atividades (FERRER; FISZBEIN, 2015). Assim, para retornar às suas origens como Diretoria associada à Secretaria de Planejamento, passou rapidamente a ser uma agência descentralizada por um breve período (1999-2001) com a denominação de Instituto para o Desenvolvimento da Qualidade Educacional (IDECE) (Decreto n. 165/01). Após este período, passou a se constituir em uma Direção Nacional de Informação e Avaliação da Qualidade Educacional (DiNIECE) (Decreto n. 357/02) desde 2002 até 2015¹² momento que, com a chegada do governo da “*Alianza Cambiemos*” imprime-se ao setor uma inusitada relevância aos argumentos de ajustar-se, com maior rigor, o estabelecido pela LEN.

A criação da Secretaria de Avaliação Educativa significou atribuir um alto nível de hierarquia à área dentro do Ministério de Educação. Embora no discurso oficial consultado não houvesse claros argumentos sobre a justificativa para a criação dessa nova

¹¹ Sobre os debates parlamentares do projeto de criação do Instituto de Avaliação da Qualidade e Equidade Educativa (IECEE) consultar Rodriguez *et al.* (2018).

¹² Embora tenha se mantido por um longo período de tempo, durante os governos kirchnerista (2003-2015), tal direção sofreu revisões em seus critérios políticos e técnicos.

institucionalidade, foi destacada a necessidade de fortalecer a eficácia daquelas áreas dedicadas à avaliação e informação do sistema, para o qual considerou-se dar lugar a uma nova agência com poderes exclusivos sobre a avaliação. A institucionalidade criada supôs novas hierarquias e funções da área que foram cristalizadas em um organograma que reflete as prioridades e orientações da agenda política em questão. A condução está a cargo de um Secretário de Avaliação e possui duas direções (a Direção Nacional de Qualidade e Equidade Educativa e a Direção de Avaliação de Aprendizagens) e três coordenações (Coordenação de Informação; Coordenação de Implementação Federal e Coordenação Metodológica).

Um antecedente direto deste modelo institucional vincula-se à experiência da cidade de Buenos Aires – governada desde 2005 por representantes do partido no poder a nível nacional¹³ – que, desde os anos 1980, vem desenvolvendo um sistema próprio e robusto de avaliação e que, a partir de 2014, cria a atual Unidade de Avaliação da Qualidade e da Equidade Educativa (Lei n. 5049/14). Na qualidade de subsecretaria, trata-se de um ente descentralizado no âmbito do Ministério de Educação portenho que substitui à ex Direção Geral de Avaliação da Qualidade Educacional, gozando de altos níveis de autonomia para gerenciar políticas nacionais e criar perfis próprios de avaliação.

A criação da SEEN implicou um forte processo de reestruturação da área em que se observam duas tendências relevantes: por um lado um processo de esvaziamento dos recursos pessoais do setor através da demissão de trabalhadores contratados com sólida formação e experiência que, como assinalaram técnicos da gestão, teve um impacto na debilitação da área pedagógica uma vez que sobrecarregou de trabalho as poucas equipes de planta permanente que permaneceram¹⁴. Em particular, esta dinâmica ficou expressa nos novos dispositivos de avaliação, nos quais os itens da área social do nível secundário foram reduzidos à subárea de cidadania. Trata-se de uma tendência internacional onde as ciências sociais vão perdendo peso em relação às áreas consideradas chave nas avaliações estandardizadas como é o caso da compreensão leitora, matemática e ciências. Mas junto com o processo de encolhimento da equipe de profissionais contratados diretamente, observa-se certo aprofundamento da terceirização de funções que, historicamente, correspondiam ao Estado nacional através de novas contratações externas de ONGs para elaborar e processar os dados, assim como para confeccionar os informes das provas. Estes convênios definidos, em geral, pelo poder executivo nacional colocaram em evidência a intensificação dos processos de mercantilização

¹³ A cidade de Buenos Aires é governada atualmente por Rodríguez Larreta que, sob a mesma perspectiva política de seu antecessor Mauricio Macri, mantém-se à frente do governo desde 2015.

¹⁴ Segundo dados revelados pelas entrevistas realizadas, a SEEN contava com 58 membros, 12 destes pertencentes ao quadro de funcionários permanentes.

que há décadas atravessam o sistema educacional argentino (FELDFEBER *et al.*, 2018; CASTELLANI, 2019). Como apontou a literatura especializada, este tipo de programas de avaliação traduz e expressa os modos de gestão do setor privado vinculados ao paradigma da Nova Gestão Pública (FALABELLA, 2015; VERGER; NORMAND, 2015).

Os programas, as ações e os dispositivos de gestão da avaliação

A nova institucionalidade criada, reflete as prioridades e orientações da agenda política da época, nas quais se identificam mudanças notáveis sobre os dispositivos e ferramentas de avaliação, assim como o lugar dedicado à difusão dos dados para alcançar os objetivos propostos de melhorar a “qualidade” e a “equidade” educativa.

Os programas de avaliação foram promovidos no âmbito do chamado Sistema de Avaliação Nacional da Qualidade e Equidade Educativa, aprovado pela resolução do Conselho Federal de Educação (CFE) em 2016 (Res. 280/16). Como é possível observar, os conceitos hierarquizados, através dos objetivos da SEEN, recuperam alguns termos que tem sido bastante polêmicos diante dos debates educativos suscitados no âmbito das políticas focalizadas e compensatórias dos anos 1990, como é o conceito de “equidade”. Estas políticas foram fundadas no princípio da equidade, concebidas sob o princípio de ‘não dar o mesmo a quem não é igual’, e se converteram em estratégia de combate à pobreza durante este período (FELDFEBER; GLUZ, 2011).

O novo instrumento de gestão da SEEN contou com o compromisso de todas as jurisdições (Estados), e se propôs a aplicar as provas a partir do objetivo de obter informação “representativa” e de “qualidade”. Daí a centralidade que a questão da transmissão dos resultados da avaliação adquiriu no discurso oficial para construir informação “transparente”, “relevante” e “objetiva”. Tal ênfase discursiva sobre a importância dos dados inclui, em certa medida, o que alguns atores consultados consideram como “dívidas” da administração anterior nesse assunto. Recordemos que os ONE não foram implementados ao longo do tempo com rigorosa sistemática, mas, também, que os relatórios foram publicados em um prazo que alguns atores consideraram prematuro. Deste modo, já nos discursos públicos durante a campanha eleitoral de 2015, às críticas levantadas às políticas educacionais promovidas nas gestões “kircheristas” pela suposta baixa qualidade mensurada pelos maus resultados nas provas nacionais e internacionais, soma-se a denúncia sobre os erros técnicos e de implementação das operações de avaliação, questionando, com isso, a fidedigna visibilidade dos resultados (RODRÍGUEZ *et al.*, 2018).

O sistema nacional de avaliação foi organizado em quatro áreas e intervenção. A primeira, vinculada ao desenho e aplicação de programas nacionais, regionais e internacionais de avaliação; nesta linha, os tradicionais ONE foram substituídos pelas provas “Aprender”, tal como analisaremos na continuidade deste artigo. A segunda, esteve associada aos processos de autoavaliação institucional nos níveis de educação obrigatória. A terceira, esteve relacionada com a avaliação de programas e projetos por parte das agências governamentais. Finalmente, a quarta refere-se ao fortalecimento das capacidades federais em matéria de avaliação. De fato, foi no âmbito desta normativa que se criou as Universidades Jurisdicionais de Avaliação em cada um dos governos jurisdicionais (UJE) que, em seu conjunto, deram lugar à Rede de Avaliação Federal para a Qualidade e Equidade Educativa (REFCEE). Através destas equipes, o governo nacional ofereceu, às províncias, treinamentos e oportunidades de capacitação e trabalho em conjunto com os líderes das UJE, que não só abordavam temáticas vinculadas a implementação dos dispositivos nacionais de avaliação dos territórios, como, também, associadas ao fortalecimento das capacidades jurisdicionais para a leitura dos dados como uma ferramenta necessária para a tomada de decisões nas políticas educacionais nos diferentes níveis de gestão.

Assim mesmo, junto com esta nova institucionalidade, é aprovado o Plano Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Ensina e Aprende” (Res. CFE No. 285/2016), cujo objetivo era: “alcançar juntos um país com educação de qualidade centrada nas aprendizagens, fornecendo à todas as crianças, jovens e adultos os saberes socialmente significativos, as habilidades e capacidades para seu desenvolvimento integral, em condições de igualdade e respeito pela diversidade¹⁵”. Em sintonia com os propósitos de federalizar os assuntos sobre educação, o plano propôs a organização de uma agenda de trabalho entre o governo nacional e os provinciais para o desenvolvimento de uma política educativa integral, inclusiva e de qualidade. Sobre esta última noção, acabou-se direcionando para a aprendizagem alcançada pelos estudantes. De fato, o objetivo do plano era alcançar “uma educação de qualidade centrada nas aprendizagens, que ofereça à totalidade das crianças, adolescentes, jovens e adultos os saberes socialmente significativos e as capacidades para seu desenvolvimento integral em condições de igualdade e respeito pela diversidade¹⁶”. (PLANO ESTRAGÉTICO NACIONAL, 2016, p. 3). O nível de aprendizagem, saberes e capacidades alcançadas pelos

¹⁵ “lograr entre todos/as un país con una educación de calidad centrada en los aprendizajes, que le brinde a todos/as los/as niños/as, jóvenes y adultos los saberes socialmente significativo s, las habilidades y capacidades para su desarrollo integral, en condiciones de igualdad y respeto por la diversidad”.

¹⁶ “una educación de calidad centrada en los aprendizajes, que brinde a la totalidad de los/as niños/as, adolescentes, jóvenes y adultos/as los saberes socialmente significativos y las capacidades para su desarrollo integral en condicion es de igualdad y respeto por la diversidad”.

estudantes torna-se sinônimo de qualidade da educação. A avaliação e o uso da informação aparecem, assim, como um dos meios privilegiados para a melhoria do ensino e das aprendizagens. Sustenta-se que o conhecimento é um instrumento fundamental para o planejamento e a tomada de decisões em todos os níveis de gestão, desde o nacional e provincial até chegar ao âmbito escolar. Em resumo, as informações fornecidas pelas provas, embora “oportunas” e “confiáveis”, permitiria monitorar as ações educativas e antecipar problemas e dificuldades em sua implementação, em sintonia com as recomendações que, em nível mundial, sustentam e difundem organizações internacionais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (JAKOBI; MARTENS, 2007; VERGER; BONAL, 2011).

Sob esta lógica, o fortalecimento e geração de novos processos de coleta, sistematização, difusão e uso da informação tornam-se objetivos da política educativa da época. Era necessário, por um lado, melhorar os processos de coleta dos dados existentes como é o caso da Pesquisa Anual¹⁷ (*Relevamiento Anual*) e, por outro, gerar novos mecanismos de avaliação não apenas de aprendizagens mas, também, de políticas e projetos educativos. Nesta perspectiva, junto com as provas “Aprender”, implementa-se uma política integral de difusão, uso e aproveitamento dos dados escolares nas gestões provinciais e nacional.

As provas “Aprender” apresentam-se como instrumento privilegiado da SEEN e tem se destinado a revitalizar a avaliação. Um aspecto importante a destacar é que através da aplicação destas provas, propôs-se obter informações periódicas que oferecessem possibilidades para analisar e tomar decisões sobre os desempenhos estudantis nos níveis primário e secundário¹⁸. Inicialmente, decidiu-se que a modalidade de aplicação seria anual e censitária, tanto para os estudantes do sexto ano do ensino primário como para os do quinto ano do ensino secundário; as áreas estabelecidas para serem avaliadas foram matemática, línguas, ciências naturais e sociais. Junto das provas, o programa aplica questionários complementares que revelam opiniões dos estudantes, professores e diretores sobre o contexto e as condições em que se desenvolvem a aprendizagem escolar. A partir de 2018, as provas não são mais aplicadas anualmente nos dois níveis, passando, a cada ano, avaliar apenas um ciclo educativo em particular. Ainda que o governo nacional tenha argumentado que os

¹⁷ A partir do ano de 1996, começou a ser implementado o sistema Federal de Estatísticas Educacionais contínuas que, através da Pesquisa Anual recolhe informações sobre matrículas, docentes e estabelecimentos do sistema educativo argentino.

¹⁸ O sistema de educação argentino é dividido em três fases: educação primária, educação secundária e educação superior.

motivos para tal decisão fossem políticos e técnicos, justificando sua decisão sob argumentos da falta de tempo necessária para o processamento dos dados, certamente os motivos econômicos foram decisivos, ainda que não tenham sido reconhecidos oficialmente, e se manifestaram pelos cortes sofridos no setor durante os últimos orçamentos anuais da gestão “*Cambiemos*”. (OBSERVATÓRIO UNIPE, 2019)

Com efeito, de acordo com os funcionários técnicos do Ministério da Educação, a SEEN tendeu a federalizar as provas nacionais, promovendo maior participação dos representantes das jurisdições para elaborar e supervisionar a validade dos itens das provas (mesmo que a partir da prova “Aprender” a maioria se constitui em itens de resposta fechada pelos quais são corrigidos através de leitor óptico). Em 2017, a SEEN lançou editais para selecionar especialistas da comunidade educativa: buscava seleção de docentes responsáveis por construir os itens para a futura aplicação da avaliação “Aprender”, além da seleção de leitores críticos para participar da validação dos itens na estrutura do dispositivo. A fim de coordenar os esforços dos diferentes níveis de governo, bem como fortalecer e aprimorar a ferramenta de avaliação, contemplando a participação federal-regional em sua construção, finalmente dois Órgãos Colegiados federais-regionais foram formados: o Colegiado responsável por elaborar os itens, e o Colegiado constituído por leitores críticos especialistas. Embora seja interessante notar que, durante a administração anterior, as jurisdições também participaram desses processos, pode-se considerar que, por meio dessa estratégia, sua intervenção é institucionalizada e, com isso, constrói-se um panorama mais amplo sobre o que avaliar na medida em que os testes são construídos a partir dos Núcleos de Aprendizagem Prioritária (NAP), preparados pelo Ministério da Educação da Nação e dos Projetos Curriculares Jurisdicionais. Nessa mesma posição, sustenta-se que a construção dessa visão mais federal, ao pensar sobre a avaliação, foi uma conquista positiva da nova secretaria, embora também se note que, às vezes, a falta de preparo daqueles que compõem os Órgãos Colegiados responsáveis pela elaboração dos Itens e os leitores críticos especializados impediram o bom funcionamento das operações. Essa deficiência foi exposta nas reuniões em nível nacional, conforme relatado pelas fontes entrevistadas, revelando também as estratégias às quais as jurisdições, às vezes, recorriam para “extrair” os registros dos especialistas.

Juntamente com o programa “Aprender”, também houve progresso no desenho de propostas de avaliação para o sistema de formação de professores um plano sem precedentes na história de nosso país. Essas são estratégias que ganharam impulso não apenas no nível nacional mas, também, no nível regional, inseridas em um cenário político de suspeita e

desconfiança em relação ao trabalho dos professores e de suas escolas, conforme evidenciado por organizações internacionais como o Banco Mundial (2014) ou o “Programa Enseña por Argentina” (FRIEDRICH, 2014). Por outro lado, tendem a estabelecer associações entre o nível de desempenho dos professores e os incentivos econômicos, questionando e colocando em risco a estabilidade que, historicamente, distingue o trabalho dos professores nos países da região (ROCKWELL, 2015; 2018; FELDFEBER, 2016). Dessa forma, em 2017, foi implementada a operação “Ensinar”, que consistiu em uma avaliação diagnóstica para alunos de instituições de formação de professores para o ensino obrigatório. Em particular, avaliou-se alunos do último ano que realizaram práticas de ensino nos chamados “*Profesorados de educación primaria*” e matérias do ciclo básico de “*Educación secundaria*” (matemática, língua / língua e literatura, história, geografia, biologia, física, química e química e Inglês). As provas examinaram as competências em comunicação escrita (leitura e escrita) e critério pedagógico (planejamento do ensino, implementação de estratégias de ensino e avaliação da aprendizagem).

Mesmo que este dispositivo não tenha se consolidado – tanto as avaliações “*Enseñar*” como as primeiras edições da avaliação “*Aprender*” sofreram resistência das organizações sindicais docentes das mais distintas províncias e centros de estudantes preocupados pelo uso político de seus resultados – observou-se sua influência sobre “a comunidade docente, que se viu questionada ao compartilhar publicamente a culpa pelos escassos resultados alcançados, sendo excluída desta discussão os aspectos técnicos sobre os critérios que orientaram a construção e formato do instrumento de medição”¹⁹ (OBSERVATORIO UNIPE, 2019, p. 3). Com efeito, essa situação permitiu que fossem avaliadas cerca de 60% a 70% das matrículas, chegando a 50% em algumas províncias (Neuquén, CABA e Santa Cruz, por exemplo). Apesar dessa situação, as conclusões dos relatórios funcionaram como ferramentas de pressão política em nível nacional em um contexto de importantes conflitos políticos entre o governo nacional e a comunidade educacional.

No centro do processo de revitalização da “cultura de avaliação” realizada pelo SEEN, a difusão dos resultados e da informação tornou-se uma questão fundamental. Foi lançado o “Sistema Abierto de Consulta Saber”, destinado a fornecer aos “usuários” da educação acesso ao processamento online de bancos de dados de avaliação. Por meio de suas publicações, a plataforma foi apresentada como uma instância privilegiada e “transparente” para acessar

¹⁹ “la comunidad docente se vio interpelada a la hora de repartir públicamente las culpas de los magros resultados alcanzados, pero es excluida de la discusión técnica sobre los criterios que rigen la construcción y el diseño del instrumento de medición” Citação conforme o original.

informações estatísticas. Juntamente com o interesse em divulgar os resultados, ressurgiu na época, especialmente nos discursos de diferentes autoridades e políticos, a intenção de publicar informes por escola como mecanismo de melhoria da qualidade.²⁰ Cabe destacar que, na Argentina, este é um tema de grande sensibilidade e polêmica, pois entra em tensionamento com a proibição de publicar os dados alcançados pelas instituições nas provas de rendimento, tal como está estabelecido no artigo 97 da LEN que trata da publicação de dados sobre as investigações ou avaliações educativas, e na lei nacional sobre o sistema estatístico (n. 17.622). Em boa medida, estas publicações guardam relação com a intenção de avançar na elaboração de rankings de rendimento entre escolas, sob o discurso de outorgar maior liberdade às famílias para escolher o tipo de educação e incentivar a competição entre os centros. O uso político e midiático que supõe a publicação dos resultados, tem sido uma questão que, uma vez analisada, tem colocado em evidência sua influência nas representações e nas valorações que os atores envolvidos (famílias, docentes, diretores, funcionários) fazem do sistema e de si mesmos (RODRIGO, 2016; 2019).

Uma das maiores conquistas da gestão, indicada pelos funcionários consultados, foi precisamente que as informações produzidas pela SEEN atingem todos os atores do sistema. Assim, foram elaborados relatórios para diferentes partes interessadas, enquanto foi feito um grande esforço para comunicar e publicar os bancos de dados. De acordo com as avaliações da área, era um processo complexo em construção, baseado em um mecanismo de reporte às escolas que, ano após ano, estava ganhando profundidade e complexidade. Para isso, o governo nacional deu às instituições escolares os chamados "kits de materiais" que incluíam vídeos, documentos técnicos e guias de natureza instrumental para orientar a leitura das informações. Nesse sentido, destaca-se que, embora os primeiros relatórios se refiram estritamente ao desempenho dos alunos em linguagem e matemática, os últimos produziram uma visão mais complexa e contextual dos dados que permitiriam às escolas ampliar sua compreensão do clima escolar de suas perspectivas institucionais.

Finalmente, ocuparam lugar chave no plano de melhoria, e no sistema de avaliação, os programas de avaliação internacionais e regionais, impulsionados pelos Organismos Internacionais. Nesse sentido, destacam-se as provas do PISA, da OCDE, e as avaliações do Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade Educacional da UNESCO, que

²⁰ Em efeito, o próprio presidente Mauricio Macri, referiu-se a este tema na abertura da Assembleia Legislativa em março de 2018 "Temos que poder saber por onde está indo a escola e onde vão nossos filhos. Hoje está proibido por lei que se publiquem os resultados por escolas e isso não tem sentido. Por isso peço que neste ano legislativo possamos avançar e modificar esta norma" (CLARÍN, 2018). Disponível em: https://www.clarin.com/sociedad/macri-pidio-ranking-escuelas-desatopolemica_0_BJVXhM8_G.html. Acesso em: 15 set. 2019.

foram consideradas durante o referido gerenciamento como parâmetros privilegiados para relatar a qualidade em nível internacional. Nesse sentido, é interessante notar que o PISA começou a integrar os objetivos dos planos educacionais propostos (como é o caso do chamado "*Plan Educativo Mestr@*" e suas respectivas metas, orientadas a qualidade e avaliação), assim como predominou a promoção para que as jurisdições participem como regiões anexas²¹.

Considerações finais

Como parte dos objetivos propostos neste artigo, analisamos a orientação das políticas de avaliação educacional em nível nacional no âmbito da restauração conservadora na Argentina. A investigação revelou um processo de revalorização da medição da aprendizagem por meio de testes padronizados como ferramentas de gerenciamento privilegiadas. Esse fato, sem dúvida, remonta ao processo de expansão dos sentidos adotados pela avaliação, iniciado nos três governos “Kirchneristas”, associado à construção de ações abrangentes que visaram garantir as supostas condições materiais da educação e melhorar os processos de ensino e aprendizagem.

Nesse sentido, a maneira pela qual a nova arquitetura institucional de avaliação foi adotada pelo governo “*Cambiemos*”, e o alto nível de hierarquia que ocupa no Ministério da Educação Nacional, refletem as prioridades e diretrizes da agenda política onde se identificam mudanças notáveis nos dispositivos e ferramentas de avaliação, bem como no lugar ocupado pela disseminação dos dados para alcançar o objetivo de melhoria da "qualidade" e "equidade". Nesse cenário, foi projetada toda uma série de instrumentos de gestão que se destacaram por valorizar a avaliação como o dispositivo privilegiado para informar e melhorar a “qualidade” educacional que, em grande parte, definiu o significado da política educacional dos anos 1990. No âmbito da lógica tecnocrática e instrumental, a qualidade é reduzida à aplicação de testes padronizados, reafirmando a cultura da prestação de contas e reduzindo a educação aos seus aspectos mais mensuráveis e quantificáveis. Nesse sentido, pesquisas recentes destacaram a relevância dos dados das provas “Aprender” como insumo fundamental na construção de políticas públicas específicas; em particular, em relação à delimitação de escolas e beneficiários de programas estatais voltados à intervenção sobre desigualdades socioeducativas. Assim, percebe-se que critérios meritocráticos e

²¹ Junto da cidade de Buenos Aires, destacam-se os casos das províncias de Buenos Aires e Córdoba, entre as jurisdições com maior número de matrículas no país que integram os testes do PISA com suas próprias amostras.

individualizadores, inerentes a esse tipo de provas, participam da restauração das fronteiras da intervenção estatal entre diferentes grupos sociais e das formas de conceber o direito à educação em políticas que adquirem características de um tipo focalizado. (GLUZ, 2019) Além disso, alega-se que seus dados levam a uma tomada de decisão informada, mesmo que constituam um recorte de realidades escolares complexas. Nesse sentido, torna-se necessário investigar as maneiras pelas quais as escolas são afetadas pelas políticas e práticas de avaliação e como elas são redimensionadas como modos centrais de regulação do ensino. Essa visão se torna fundamental tanto no que diz respeito à produção de conhecimento no assunto, quanto ao desenho de políticas e mais trabalho local em instituições onde a avaliação é uma prática constante que atravessa a vida escolar e define um aspecto importante da vida institucional.

REFERÊNCIAS

- BALL, S. Profesionalismo, gerencialismo y performatividad. **Revista Educación y Pedagogía**, v. XV, n. 36, p. 87-104, 2003.
- BALL, J.; YOUDELL, D. **La privatización encubierta en la educación pública**. Instituto de Educación, Universidad de Londres, 2007.
- BANCO MUNDIAL. **Profesores excelentes**. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. Washington, DC, 2014.
- BARROSO, J. Dirección de escuelas y regulación de políticas: en busca del unicornio. *In*: MIRANDA, E.; LAMFRI, N. (Org.). **La educación secundaria**. Cuando la política educativa llega a la escuela. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2017.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Una invitación a la sociología reflexiva**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
- BRENER, G.; GALLI, G. **Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado**. Buenos Aires: Editorial La Crujía, Stella y la Fundación La Salle Argentina, 2016.
- CASTELLANI, A. ¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación argentina (2015/2018). **Informe de investigación N° 6**. Observatorio de las Elites, CITRA, UMETCONICET, 2019.
- FALABELLA, A. El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la Nueva Gestión Pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009), **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 699-722, 2015.

FEENEY, S.; DIKER, G. La evaluación de la calidad. Un análisis del discurso oficial, **Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación**, año VII, n. 12, ago. 1998.

FELDFEBER, M. Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado: o el mérito como opción única de mercado. *In*: BRENER, G.; GALLI, G. (Comps.) **Facsimil**: Algunas notas para analizar el discurso hegemónico sobre la calidad y la evaluación. CABA: Stella Ediciones, 2016.

FELDFEBER, M.; GLUZ, N. Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n. 13, p. 19-38, out. 2019.

FELDFEBER, M.; GLUZ, N. Las políticas educativas en Argentina: Herencias de los '90, contradicciones y tendencias de nuevo signo, **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr./jun. 2011.

FELDFEBER, M.; PUIGGRÓS, A.; ROBERTOSN, S.; DUHALDE, M. **La privatización educativa en Argentina**. CABA: CTERA, 2018. Disponible em: https://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/investigacion_argentina_0.pdf. Acceso em: 15 set. 2019.

FERRER, G.; FISZBEIN, A. ¿Qué ha sucedido con los sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina? Lecciones de la última década de experiencia. En **El Diálogo**: Liderazgo para las Américas, Comisión para la Educación de Calidad para todos. Documento de antecedentes. Banco Mundial y su Programa del Fondo Fiduciario READ (Russia Education Aid for Development), 2015.

FRIEDRICH, D. S. Global microlending in education reform: enseñá por Argentina and the neoliberalization of the grassroots. **Comparative Education Review**, v. 58, n. 2, p. 296-321, 2014.

GLUZ, N. Las políticas educativas destinadas a la atención de las desigualdades y los patrones de intervención sobre "la cuestión social" en el campo escolar. *In*: CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA, 14., 2019, San Martín. **Anais** [...]. San Martín: SAAP, UNSAM, jul. 2019.

GVIRTZ, S.; LARRIPA, S.; OELSNER. Problemas técnicos y usos políticos de las evaluaciones nacionales en el sistema educativo argentino. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 14, n. 18, 2006.

IDH-UNGS. **Análisis sobre el denominado Plan Educativo Maestr@ del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación**. Área de Educación, IDH-UNGS, 2017.

JAKOBI, A.; MARTENS, K. La influencia de la OCDE en la política educativa nacional. *In*: BONAL, X.; TARABINI-CASTELLANI, A.; VERGER, A. (Comps.). **Globalización y Educación**. Textos Fundamentales. Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007. p. 233-253.

NARODOWSKY, M. **La evaluación educativa en la Argentina**. De los operativos nacionales a los boletines escolares. Buenos Aires: Prometeo, 2002.

OBSERVATORIO UNIPE. **Dossier del Observatorio Educativo de la UNIPE**, Año 5, n. 7, mar. 2019.

Como referenciar este artigo

RODRIGO, L.; RODRÍGUEZ MOYANO, I. Programas de avaliação da agenda do governo na recente argentina: discursos, ações e institucionalidades de políticas voltadas à melhoria da qualidade educacional durante a gestão de cambiamos (2015-2019). **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. esp. 1, p. 762-777, ago. 2020. e-ISSN:1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v24iesp1.13784>

Submetido em: 20/02/2020

Revisões requeridas: 30/04/2020

Aprovado em: 28/06/2020

Publicado em: 01/08/2020