



SEÇÃO: OUTROS TEMAS

A política de avaliação da educação básica e a governança em tempos de capitalismo de plataforma: a consolidação de um mercado educacional digital

Basic education evaluation policy and governance in times of platform capitalism: the consolidation of a digital education market

Raquel Hissae Nagase¹

orcid.org/0000-0003-3002-3492

raquelnagase@gmail.com

Mário Luiz Neves de

Azevedo²

orcid.org/0000-0003-0563-5817

mlnazevedo@uem.br

Recebido em: 26 set. 2023.

Aprovado em: 09 jan. 2024.

Publicado em: 19 dez 2024.

Resumo: Este artigo tem o objetivo de analisar a influência de políticas de avaliação da educação básica para a governança educacional. Para tanto, discute-se a centralidade da gestão, enfatizando o contexto educacional; posteriormente, discorre-se sobre o papel da avaliação para a governança, em um cenário marcado pelo uso de dados, algoritmos, plataformas digitais e, consequentemente, sobre o que Srnicek (2017) denomina capitalismo de plataforma. Em seguida, explicita-se a materialização da influência da avaliação para o avanço da governança educacional. Esta análise é baseada em uma abordagem histórica e sociológica crítica, por isso se recorre, de modo particular, aos estudos de Nick Srnicek (2017) sobre capitalismo de plataforma para fundamentar o entendimento de que a política de avaliação da educação básica brasileira tem contribuído para a efetivação da governança algorítmica, favorecendo o mercado e a sua expansão.

Palavras-chave: avaliação; educação básica; governança algorítmica; capitalismo de plataforma; mercado educacional digital.

Abstract: This article aims to analyze the influence of basic education evaluation policies on educational governance. To this end, the centrality of management is discussed, emphasizing the educational context; subsequently, the role of evaluation for governance is discussed, in a scenario marked by the use of data, algorithms, digital platforms and, consequently, what Srnicek (2017) calls platform capitalism. Next, the materialization of the influence of evaluation on the advancement of educational governance is explained. This analysis is based on a critical historical and sociological approach and, in particular, uses Nick Srnicek's (2017) studies on platform capitalism to support the understanding that the evaluation policy of Brazilian basic education has contributed to the implementation of algorithmic governance, favoring the market and its expansion.

Keywords: evaluation; basic education; algorithmic governance; platform capitalism; digital educational market.

1 Introdução

A avaliação da educação básica brasileira exerce um papel fundamental para a política educacional. A centralidade dessa avaliação se dá a partir do movimento de reformas (Afonso, 2013), em consonância com a busca pela governança, referencial político que emerge no bojo da globalização neoliberal, que tinha como objetivo superar a crise econômica da década de 1970 e manter a expansão capitalista.

Globalização não é um termo novo, uma vez que, segundo Hobsbawm



Artigo está licenciado sob forma de uma licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

¹ Secretaria Municipal de Educação, Sarandi, PR, Brasil.

² Universidade Estadual de Maringá, Maringá, PR, Brasil.

(1995), desde a Revolução Industrial, a história da economia mundial tem sido de progresso técnico, de continuo crescimento e de gradativa globalização. Soma-se a isso o fenômeno do final do século XX que afetou diversas dimensões da vida humana para recuperar o crescimento econômico e expandir o capital, o qual se caracterizou por neoliberalismo, que serviu como ideologia e como projeto político-econômico, cujos princípios básicos são a liberdade de mercado e a livre escolha.

A livre circulação de capitais, premissa econômica da globalização, não deve ser regulada ou impedida pelos Estados, alvos dos ideólogos neoliberais que criticam a burocracia e os consideram ineficientes. Nesse cenário, a governança refere-se a um termo utilizado "para descrever as atividades do governo que cada vez mais não são realizadas pelo governo – sozinho –, mas também por outros atores não governamentais" (Kooiman, 2003 como citado em Robertson, 2013, p. 685).

Como a história tem mostrado, a globalização neoliberal não significou o fim do Estado-Nação, mas tem propiciado a governança, incluindo outros atores sociais para desenvolver atividades até então próprias do Estado. Assim, constata-se "o desenvolvimento crescente de formas múltiplas de concessão de autoridade às empresas privadas, a ponto de podermos falar, em muitos domínios de uma *coprodução público-privada das normas internacionais* [ênfase no original]" (Dardot & Laval, 2016, p. 277).

Somado a isso, era preciso transformar esse Estado para torná-lo mais eficiente e garantir a expansão do capitalismo. Concorde-se, portanto, que a governança aponta

no sentido de redefinição da natureza e formas de intervenção pública, associada à ideia de *Estado Mínimo* e de *menos governo* e mais *governança*, sustentada nos desenvolvimentos da *Nova Gestão Pública* (...). Em ambos os casos, estamos perante uma enorme carga normativa que, ao valorizarem uma dimensão descritiva e prescritiva, acolhem a fórmula de *Good Governance* [ênfases no original], alimentada e disseminada por instâncias transnacionais, designadamente o Banco Mundial e a OCDE, para, no quadro dos seus programas de ajustamento econômico, definirem os critérios de uma boa administração pública. (Reis, 2013, p. 105)

Para além de compartilhar a autoridade e o desenvolvimento de atividades governamentais com outros atores sociais, o Estado passa por alterações que se manifestam na denominada reforma da administração pública, fundamentada nos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP). O argumento é que "era preciso mudar profundamente o modo de gestão pública" (Dardot & Laval, 2016, p. 289), motivo pelo qual o modelo do setor privado se torna o ideal a ser seguido.

A exaltação do mercado é perceptível: de um lado, o Estado transfere, devido a sua ineficiência e ao seu burocratismo, atribuições para outros atores sociais, inclusive o mercado; por outro lado, ele adota os mecanismos de gestão do setor privado, apontados como mais eficientes e eficazes. É nesse cenário e sob esses argumentos que se busca analisar a contribuição da política de avaliação da educação básica para a governança educacional em tempos de capitalismo de plataforma.

Para isso, primeiro, discute-se a centralidade da avaliação para a gestão, enfatizando a gestão educacional; depois, discorre-se sobre o papel da avaliação para a governança; em seguida, explicita-se a materialização dessa contribuição da avaliação na contemporaneidade, designada como capitalismo de plataforma. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2 A centralidade da avaliação para a gestão educacional

Concorde-se com a afirmação de que a avaliação é "um dos eixos estruturantes das reformas da administração pública" (Afonso, 2013, p. 271). Conforme os pressupostos da Nova Gestão Pública, é preciso definir metas, objetivos e indicadores, preferencialmente, quantitativos; alocar recursos e recompensas vinculadas ao desempenho aferido; descentralizar, flexibilizar na contratação e nas recompensas; cortar custos e resistir às demandas sindicais (Hood, 1991).

As técnicas de gestão baseiam-se no tripé objetivos-avaliação-sanção. Cada entidade (unidade de produção, coletivo ou indivíduo) passa a ser *autônoma e responsável* (no sentido de *accountability*) [ênfases no original]. No

âmbito de suas missões, recebe metas que devem atingir. A realização dessas metas é avaliada regularmente, e a unidade é sancionada positiva ou negativamente de acordo com seu desempenho. (Dardot & Laval, 2016, p. 302)

Uma avaliação baseada em *benchmarking* serve muito bem a esses intentos. *Benchmarking* é "um modo de aferir a qualidade por intermédio de comparações, indicadores de performance e de referenciais de *boas práticas* [ênfase no original]" (Azevedo, 2016, p. 1412). Os processos de avaliação baseados nesse método tiveram início no setor privado estadunidense, e, progressivamente, o seu uso se tornou popular na gestão pública (Azevedo, 2016).

Essa avaliação trata da mensuração dos efeitos, condicionando as punições e/ou as recompensas, além de "um processo de normatização que leva os indivíduos a adaptarem-se aos novos critérios de desempenho e qualidade" (Dardot & Laval, 2016, p. 315). Nessa nova dinâmica impulsionada pela NGP, instrumentos "avaliativos baseados em *benchmarking* permitem responsabilizar os envolvidos/avaliados por meio dos resultados, que são enfatizados em detrimento aos processos, possibilitando premiar ou punir os desempenhos" (Nagase, 2019, p. 4).

No campo educacional, destacam-se três níveis de avaliação da qualidade da educação: a avaliação em larga escala, em redes estaduais e municipais; a avaliação institucional, das escolas, realizada pela comunidade escolar; e a avaliação da aprendizagem em sala de aula e realizada sob a responsabilidade do professor (Freitas et al., 2009). Subentende-se que a articulação desses níveis de avaliação promoveria diagnósticos, reflexões, análises que levariam a mudanças, a novos horizontes, objetivando sempre a melhoria da qualidade da educação. No entanto, o que predomina é "fazer da avaliação de sistemas um instrumento da avaliação da sala de aula e da escola" (Freitas et al., 2009, p. 65).

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto por provas em larga escala para todas as etapas desse nível educacional, tem em vista, com base em evidências, monitorar, elaborar e aprimorar as políticas educacionais,

conforme o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2022). É nesse sentido que se entende a centralidade da avaliação e sua consolidação como política.

Além do SAEB, a política de avaliação da educação básica é composta por dados coletados pelo Censo Escolar, por um *benchmarking* e pela divulgação dos resultados em forma de *rankings*. Entende-se que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) refere-se a um *benchmarking*, ao passo que, além de gerar classificações e comparações, conforme o Plano Nacional de Educação (PNE), alcança as médias do IDEB o qual está relacionado com a qualidade desse nível educacional.

No contexto de democratização, a qualidade da educação tinha como problemática a igualdade, mas foi substituída posteriormente, passando a se tratar "da gestão dos recursos aplicados" (Santos et al., 2022, p. 7). Essa noção de qualidade está relacionada com a ascensão e a difusão do discurso e das políticas neoliberais (Santos et al., 2022) e da influência das organizações internacionais. Nesse sentido, o conceito de qualidade extrapolou o campo econômico/empresarial e "alcançou diversos outros campos, como a educação" (Santos et al., 2022, p. 8).

Assim, a avaliação implementada no Brasil, ao invés de se aproximar das causas democráticas, foi se alinhando às orientações internacionais de implementar sistemas avaliativos de desempenhos com foco nos resultados (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura [UNESCO], 1998a, 1998b; World Bank, 1999). A avaliação era, também, uma condição para empréstimos financeiros e para conferir a eficiência dos projetos (Peroni, 2003).

As organizações internacionais assumem um papel importante na governança educacional, como "de regulamentadoras, visto que produzem documentos de políticas de repercussão mundial, e de reguladoras, considerando que monitoram o processo de aplicação das diretrizes presentes nos documentos" (Barbieri, 2018, p. 109). Segundo a autora, as organizações internacionais regulam a efetivação da política por meio de métodos

avaliativos.

Ao envolver provas padronizadas em larga escala, *benchmarking* e divulgação de resultados em forma de *rankings*, a política de avaliação da educação básica “é reduzida a medida” (Dias Sobrinho, 2001, p. 18). Conforme o autor, compreende-se que essa política, envolvendo instrumentos técnicos e objetivos que apresentam uma noção de neutralidade, refere-se, na realidade, a uma avaliação-medida, em que os resultados são números organizados em tabelas classificatórias. Percebe-se que

há uma tendência generalizada para produzir e utilizar números e estatísticas, seja como parte de programas internacionais de grande escala, indicadores de avaliação de escolas, incluindo a medição de resultados de estudantes, avaliações de desempenho de professores e pesquisas de satisfação, ou práticas de classificação (Mau, 2019, pp. 20–21)³.

Ao transformar o não comparável em comparável, encoraja-se a competição (Mau, 2019). De acordo com o autor, a concorrência só pode ser implementada em setores, como a educação e a saúde, se o desempenho for objetivamente mensurável, os parâmetros previamente definidos e, posteriormente, utilizados para estabelecer diferenças e, assim, permitir comparações.

O uso social dos números produz *status*. Por exemplo, o desempenho de uma escola em comparação a outra, expressa em indicadores e classificações, pode tornar essa escola mais ou menos atrativa (Mau, 2019). Sob essa perspectiva, os resultados do IDEB se referem a dados de *status*, e melhorar esse resultado não significa, necessariamente, melhorar a qualidade da educação.

Ao estabelecer metas e indicadores fazendo uso de um instrumento de *benchmarking*, a política de avaliação possibilita classificar, comparar, qualificar e distinguir a educação brasileira, de maneira a servir como contrapartida para destinar recursos a ela, recompensá-la ou puni-la. O foco

nos resultados, portanto, favorece a verificação e o alcance de metas e, por conseguinte, a prestação de contas e a responsabilização, que podem ser individuais – rede, escola e até professores, ao passo que se trata de produtos calculáveis. É nesse sentido, em uma gestão baseada em resultados, que se entende o SAEB e o IDEB como instrumentos que contribuem para a gestão.

Uma política de avaliação com essas características, conforme Afonso (1999), é capaz de beneficiar o controle pelo Estado e viabilizar, também, o crescimento do mercado, pois permite evidenciar, melhor que qualquer outra, o já designado paradoxo do Estado neoliberal: por um lado, o Estado quer controlar mais de perto os resultados escolares e educacionais (tornando-se assim mais Estado, Estado-avaliador), mas, por outro, tem que partilhar esse escrutínio com os pais vistos agora como clientes ou consumidores (diluindo também por aí algumas fronteiras tradicionais, e tornando-se mais mercado e menos Estado). (Afonso, 1999, p. 150)

A lógica concorrencial do mercado passa a orientar a operacionalização do sistema educacional e a adaptação dos interesses, das estratégias, das ações e das posições dos atores sociais educacionais, por intermédio da política de avaliação. Para Foucault (2008), o mercado neoliberal não é o mesmo do liberalismo clássico; há um deslocamento: de trocas para concorrência. Esse argumento mostra e explicita que a educação também foi afetada pela globalização neoliberal.

De acordo com Srnicek (2017), para criar uma forma de acumulação, a tecnologia também é central para o capitalismo, assim como novas formas de organização, novos mercados, novos empregos. Assim,

com um longo declínio na rentabilidade da manufatura, o capitalismo se voltou para os dados como uma forma de manter o crescimento econômico e a vitalidade diante de um setor de produção lento. No século XXI, com base nas mudanças nas tecnologias digitais, os dados têm se tornado cada vez mais centrais para as empresas e suas relações com os

³ “there is a pervading trend to produce and utilize numbers and statistics, be it test-scores as part of large scale international programmes, evaluation indicators of schools including measurement of outcomes for students, assessments of teacher performance and satisfaction surveys, or ranking practices”.

trabalhadores, clientes e outros capitalistas. (Srnicek, 2017, p. 6)⁴

A conjuntura econômica contemporânea é denominada por Srnicek (2017) capitalismo de plataforma, pois se caracteriza pela centralidade dos dados extraídos pelas plataformas digitais. A pandemia causada pelo Coronavírus intensificou o uso das plataformas: para a manutenção das relações sociais; para o comércio *on-line*; para o trabalho e, até mesmo, para o estudo, ao passo que as aulas presenciais foram suspensas no início de 2020. Naquele ano, 90,2% dos estudantes entre 6 e 17 anos não tiveram aulas presenciais, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021).

D'Andréa (2020) concorda que as plataformas são o modelo de negócio protagonista no capitalismo contemporâneo, ao passo que atuam reorganizando o funcionamento de vários mercados e remodelando os processos de compra e de venda de espaços publicitários. Para compreender como as lógicas econômicas das plataformas funcionam, é preciso considerar sua relação com os dados fornecidos voluntariamente – ou não – pelos usuários, uma vez que “se apropriam das lógicas de conexão e as potencializam como parte de uma estratégia – comercial – sobretudo – que visa incentivar usuários a deixar rastros de suas relações, preferências etc.” (D'Andréa, 2020, p. 18).

Considerando que os dados são informações de algo ocorrido e que podem ser utilizados de várias maneiras (Srnicek, 2017), entende-se que, assim como os dados sobre matrículas, escolas etc., os resultados das avaliações e os indicadores são considerados dados educacionais. Deste modo, busca-se discorrer sobre o papel da avaliação para a governança nessa conjuntura das primeiras décadas do século XXI.

3 A política de avaliação como mecanismo de governança algorítmica

Além do Estado e das organizações internacionais, a governança educacional conta com atores sociais oriundos de outros setores, como do mercado. No Brasil, representantes do mercado, mesmo sob a nomenclatura de fundações, de institutos e de outros, avançam na educação pública, definindo a agenda política, por meio das Parcerias Público-Privadas (PPP).

Segundo Dale (2010), as atividades de governança educacional – financiamento, oferta, propriedade e regulação – podem ser desenvolvidas por essa diversidade de atores sociais. Nessa direção, a política de avaliação da educação básica, que envolve, também, os dados coletados pelo Censo Escolar, é um importante mecanismo para a governança educacional, ao passo que contribui para o desenvolvimento dessas atividades, pois se entende que o objetivo dessa política “é expandir o conhecimento necessário para a governança, tornando os dados disponíveis para então conduzir mais efetivamente os eventos sociais” (Mau, 2019, p. 2)⁵.

Não é por acaso que o Banco Mundial (World Bank, 2011), importante ator social da governança educacional, reconhece a relevância das tecnologias e dos sistemas de avaliação que utilizam *benchmarking* para a construção de um banco de dados sobre a educação. Conforme a agência multilateral (World Bank, 2011), as Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDICs) podem desempenhar um papel fundamental na melhoria da gestão e da responsabilização do sistema educacional, possibilitando um melhor monitoramento das várias dimensões desse sistema e ainda reduzindo o custo da implementação de avaliações de aprendizagem.

Sem objetivos de desempenho definidos, “não há como gerar informações necessárias para gerenciar e avaliar um sistema de prestação de serviços (neste caso, a educação)” (World

⁴ “with a long decline in manufacturing profitability, capitalism has turned to data as one way to maintain economic growth and vitality in the face of sluggish production sector. In the twenty-first century, on the basis of changes in digital Technologies, data, have becoming increasingly central to firms and their relations with workers, customers, and other capitalists”.

⁵ “The goal is to expand the knowledge needed for governance by making data available in order to then more effectively steer social events”.

Bank, 2011, p. 34)⁶. A combinação de dados e o *benchmarking* possibilitam aos formuladores de políticas e à sociedade civil decidirem sobre intervenções educacionais ou, até mesmo, reformas, comparando progressos e boas práticas (World Bank, 2011), com base em evidências.

Em tempos de capitalismo de plataforma, os resultados e os índices quantificáveis da política de avaliação possibilitam um novo modo de governança, a algorítmica (Azevedo, 2023; Robertson, 2018), que é baseada justamente em números, em indicadores, em dados e em algoritmos. A governança algorítmica “produz e serve-se de indicadores, classificações e das chamadas *boas práticas* [ênfase no original] e torna-se mais efetiva em seus propósitos pela ampliação do uso de Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs) e das plataformas digitais educacionais” (Azevedo, 2023, pp. 78-79).

Entende-se que os atores sociais da governança utilizam algoritmos e plataformas e recorrem aos dados e aos indicadores para desenvolver suas atividades e, a partir de então, produzir novos dados e indicadores.

As técnicas de benchmarking permitem uma governança por intermédio de algoritmos e de plataformas compartilhadas por setores do Estado (o próprio Núcleo estratégico do Estado) com *stakeholders*, como empresas privadas (terceirizadas ou não pelo Estado via PPPs), Organizações Internacionais (Banco Mundial, [Organização Mundial do Comércio] OMC, [Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico] OCDE, [Fundo Monetário Internacional] FMI, UNESCO etc.), Organizações Não governamentais (ONGs), *think tanks* [ênfases no original], fundações, associações, organizações sociais, autoridades regionais, cidadãos etc. (Azevedo, 2023, p. 93)

O Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE) é uma plataforma para monitorar o cumprimento das metas do PNE – agenda de políticas educacionais – a partir de dados públicos coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua); pelo Sistema de Informações Georreferenciadas da Capes (GEOCAPES); e pelo INEP, responsável pelas avaliações educacionais em larga escala no país (OPNE, 2023). O OPNE é coordenado pelo

Movimento Todos pela Educação (TPE), com 29 organizações, entre as quais se destacam: a Fundação Lemann; o Instituto Ayrton Senna; o Instituto Unibanco; o Itaú Social; a UNESCO e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (OPNE, 2023).

A meta 7 do PNE – Aprendizado adequado na idade certa – tem em vista fomentar a qualidade da educação básica (OPNE, 2023), para isso o OPNE utiliza o resultado do IDEB dos anos iniciais e finais do ensino fundamental e do ensino médio como indicadores principais, ao passo que o objetivo é atingir as médias definidas (*Lei nº 13.005*, 2014; OPNE, 2023). Para os outros indicadores, como para verificar a taxa de distorção idade-série, o OPNE utiliza dados coletados pela Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED), também do INEP (OPNE, 2023).

A plataforma do OPNE é um exemplo de como os algoritmos se servem de dados coletados a partir de instrumentos da política de avaliação (IDEB, Censo Escolar), TDICs e plataformas para produzir mais dados, indicadores, classificações que possibilitam a governança pelo Estado, por organizações sociais e pelo cidadão, como assinalou Azevedo (2023). Para o autor, o PNE (2014-2024) nacionaliza e legitima o IDEB como “uma ferramenta de meta-regulação e de governança algorítmica da educação brasileira proveniente da OCDE” (Azevedo, 2023, p. 92).

O OPNE expressa, ainda, o que Pinheiro (2018) examinou como *modus operandi* do TPE. O autor evidencia que a lógica de monitoramento é primordial para os movimentos empresariais, a fim de que a sociedade possa fiscalizar o poder público pelo alcance das metas, uma vez que os indicadores produzidos pelas avaliações externas são a estratégia tanto para questionar a qualidade e a gestão da instituição escolar pública quanto para constatar sua ineficiência e, assim, propor soluções.

Os dados coletados pelo Censo Escolar e extraídos das provas em larga escala são processados por algoritmos que os transformam

⁶ “there is no way to generate the information needed to manage and assess a service delivery system (in this case, education)”.

em indicadores da "qualidade" da educação brasileira, que pode ser comparada e classificada. Conforme indica Azevedo (2023), a governança algorítmica também se serve dessas classificações e comparações. Nesse sentido, a partir dos resultados e intermediados pelas TDICs e plataformas, os atores sociais da governança, ora o Estado, as organizações internacionais, ora o mercado, podem, de modo rápido, organizar e proporcionar novos serviços educacionais e formular novas políticas.

De acordo com Mau (2019), a busca por fazer sentido das informações por meio de algoritmos e de mineração de dados é sempre fazer distinções. Distinção, como um fruto das pesquisas de Pierre Bourdieu, designa "recompensas que – por exemplo, à semelhança das medalhas escolares ou militares – atestam o valor social reconhecido a determinada pessoa" (Duval, 2017, p. 146) ou instituição. Nessa direção, como "as comparações numéricas enfatizam a diferença em vez de pontos comuns e a hierarquia em vez da igualdade, elas são o fundamento social chave para impulsionar a lógica da concorrência" (Mau, 2019, p. 6)⁷.

Com o uso de técnicas de benchmarking, adaptadas e catalisadas pelo amplo uso de plataformas digitais (inclusive aquelas hospedadas em portais públicos), reguladores estatais, *think tanks* [ênfase no original] (nacionais e estrangeiros) e organizações de representação empresarial ganham ainda maior legitimidade para o exercício da governança algorítmica, regulação, avaliação, controle, coleta e refinamento de dados e, por conseguinte, exercício da violência simbólica. (Azevedo, 2023, pp. 99–100)

Entre os exemplos de violência simbólica gerada pela governança algorítmica, mediada por *benchmarking* e por plataformas digitais, Azevedo (2023) aponta: indicadores de desempenho e medidas de performatividade; a instauração da concorrência e da competitividade. Ademais, a política de avaliação da educação básica, fundada na competição, induz a formação de mercados

educacionais (Azevedo, 2023). Considerando que a oferta/propriedade é uma das atividades da governança educacional, a seguir, busca-se analisar como a política de avaliação contribui para o desenvolvimento dessa atividade e para a expansão do mercado.

4 Política de avaliação e governança: a consolidação de um mercado educacional digital

A política de avaliação da educação básica brasileira se caracteriza por provas padronizadas em larga escala, por *benchmarking* e por resultados divulgados pela mídia em forma de *rankings* (Nagase & Azevedo, 2021), além de dados coletados pelo Censo Escolar. Os resultados das provas combinados com o Censo Escolar geram o IDEB que possibilita qualificar, classificar, comparar e hierarquizar entes federados, redes de ensino e escolas. Em 2021, os resultados do IDEB da rede privada foram melhores que os da rede pública e superiores em relação às metas estipuladas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024), enquanto a rede pública⁸ não chegou a alcançar essas metas, no entanto, enquanto a abrangência da avaliação da rede pública é censitária, a da rede privada é amostral.

A valorização do setor privado decorre do pensamento neoliberal que, grosso modo, exalta o mercado em oposição ao Estado, alvo de críticas dos teóricos dessa corrente. A oferta de educação por instituições privadas não é algo recente na história brasileira, contudo a privatização da educação pública vai além da transferência direta e total da instituição escolar para o setor privado. A esse respeito, concorda-se com Azevedo (2019) que são formas de privatização da educação quaisquer tipos de concessão, terceirização ou PPP. Nessa direção, entende-se que a política de avaliação da educação básica colabora com as parcerias entre as esferas pública e privada, por exemplo, pela compra de sistemas privados de

⁷ "Because numerical comparisons emphasize difference instead of commonalities and hierarchy instead of equality, they are the key social foundation for pushing through the logic of competition."

⁸ Os resultados do IDEB de 2021 são: anos iniciais da rede pública, 5,5, e rede privada, 7,0; anos finais da rede pública, 4,9, e rede privada, 6,3; ensino médio da rede pública, 3,9, e rede privada, 5,6 (INEP, 2022).

ensino⁹ que envolvem a própria avaliação.

A conjuntura econômica contemporânea denominada como capitalismo de plataforma, diz respeito a um novo tipo de empresa, em que uma das características é sua capacidade de extração e refinamento de dados (Srnicek, 2017). Ao registrar atividades ou vestígios que são utilizados como dados, as plataformas permitem a construção de produtos, serviços, mercados, ao gerar novas formas de valor (Robertson, 2018).

De acordo com Robertson (2018), as plataformas digitais criam possibilidades relacionais, fazem possíveis novas identidades, novas formas de especialização, novas práticas dentro do campo acadêmico e da sociedade. No ensino superior¹⁰, as plataformas são onipresentes, e muitas instituições dependem de um conjunto delas, seja para recrutar alunos, gerenciar ex-alunos, seja para classificar atividades (Robertson, 2018).

Concorda-se, assim, que a "combinação de estratégias de *benchmarking* e estruturas digitais de extração e tratamento (processamento) de dados (...) permite uma sofisticada governança algorítmica" (Azevedo, 2023, p. 100). Considerando que, Segundo Dale (2010), a oferta/propriedade é uma das atividades de governança, no contexto de capitalismo de plataforma e pós-pandemia, esses instrumentos patrocinam a formação de um mercado educacional digital, de materiais didáticos, sistemas de educação e avaliação, formações etc., ao passo que os

dados se tornaram a matéria-prima mais importante para a informação e economia do conhecimento, e como cada vez mais elementos da sociedade são capturados pelos dados, novos campos de negócios estão surgindo que podem usar estas informações para encontrar clientes, determinar o uso comercial dos indivíduos ou orientar suas decisões. (Mau, 2019, p. 3)¹¹

Ao serem a oferta e a propriedade atividades

da governança – que são realizadas por outros atores sociais, no caso, o mercado –, Ikuta (2022) aponta que foram os grandes conglomerados privados que avançaram na utilização de plataformas digitais educacionais. Nota-se "a presença de empresas ligadas a *inovações e soluções tecnológicas* [ênfase no original] (Startups e as chamadas Edtechs, o equivalente às Fintechs no setor financeiro), que desenvolvem todo tipo de plataformas digitais" (Ikuta, 2022, p. 1). Somado a isso, a fim de alcançar as metas previamente definidas, buscam-se soluções para melhorar os resultados do IDEB.

Não se pode perder de vista que a globalização não se limitou ao campo econômico, mas, afetou também o político, o social e o cultural, e, com a fundamentação neoliberal, os princípios de liberdade de escolha e de livre circulação de capitais são difundidos em várias dimensões da vida humana. Assim, da ótica do capitalismo globalizado, a educação e os conhecimentos passam a ser "força motriz e eixos da transformação produtiva e do desenvolvimento econômico" (Libâneo et al., 2012, p. 124). Como um bem econômico, a educação passa a ser considerada uma mercadoria ou um serviço a ser comprado, e não mais um bem público.

Cursos, formações e materiais didáticos para professores são ofertados por meio das TDICs e das plataformas digitais. Nesse sentido, o grupo SOMOS Educação envolve diversas editoras, como Ática, Saraiva, Scipione e sistemas de ensino, por exemplo: Anglo, Ético, Maxi, entre outros. Esse grupo objetiva oferecer soluções de aprendizagem e inovações tecnológicas de alta qualidade (Somos Educação, 2023).

Um exemplo de solução digital do grupo SOMOS Educação é o PROFS, que oferece formação continuada a distância (PROFS, 2023). Os conteúdos do PROFS são distribuídos em diferen-

⁹ De acordo com Davanço (2023), o termo Sistemas Privados de Ensino expressa a relação de compra e venda de uma cesta de produtos e de serviços educacionais entre grandes editoras e municípios brasileiros.

¹⁰ Robertson (2018) destaca o WhatsApp e o Facebook como um meio para a comunicação entre alunos e professores; o LinkedIn como uma forma de recursos humanos; o Google Citations e Research Gate como ferramentas para monitorar as citações de trabalhos acadêmicos; e o Orcid como uma identidade acadêmica. Essas plataformas são bem conhecidas e utilizadas no ensino superior brasileiro, principalmente, a partir da pandemia.

¹¹ "data have become the most important raw material for the information and knowledge economy, and as ever more elements of society are captured by data, new business fields are arising that can use this information to find clients, determine individuals' commercial use or direct their decisions".

tes mídias e formatos, como a plataforma EaD, artigos, *podcast* e *e-books* (PROFS, 2023). Entre os projetos da plataforma PROFS, o “PROFS em Rede” objetiva dar visibilidade para professores, projetos, ações pedagógicas e reflexões sobre diversos temas, compartilhando-os e os divulgando na biblioteca do PROFS (PROFS, 2023), que atua como um banco de dados de boas práticas.

Entre os tipos de plataformas apresentadas por Srnicek (2017)¹², pressupõe-se que o PROFS se enquadra como uma *product platform*, pois é projetada para consumidores que querem “alugar alguns bens por um tempo”. A plataforma chega aos profissionais da educação, por intermédio das secretarias de educação e/ou instituições escolares; pode-se configurar como uma parceria entre as esferas pública e privada, efetuando, também, a terceirização da formação continuada. Durante um período, os profissionais têm acesso aos cursos e, ao final, recebem o certificado do curso realizado. Segundo uma informação no *site* da plataforma, o PROFS está presente em todos os estados brasileiros, de maneira a oferecer mais de 30 cursos para todas as etapas da educação básica.

No que tange aos cursos, salientam-se: Conhecendo os indicadores educacionais, ofertado para profissionais da rede privada, de forma a apresentar os principais indicadores que podem auxiliar no planejamento educacional de escolas e profissionais; e Metodologias ativas – aprender para a vida: competências em foco, ao discutir conceitos, como educação com foco em desempenho, autorregulação e metacognição, ressaltando a importância do desenvolvimento de competências com respaldo na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (Somos Educação, 2023). Os cursos citados são apenas dois exemplos de produtos disponíveis no mercado digital que se relacionam com a política de avaliação, haja vista que os objetivos de aprendizagem da BNCC são, também, verificados pelas provas externas em larga escala.

O PROFS, da mesma forma, enquadra-se como

uma *lean platform*. De acordo com Srnicek (2017), essas plataformas variam de serviços especializados para uma variedade de serviços que operam por meio de uma hiperterceirização, já que os trabalhadores são terceirizados, e o treinamento também. O PROFS utiliza o trabalho de tutores, que, em geral, têm outras fontes de renda. Para o autor, “em uma economia saudável, essas pessoas não precisariam de micro tarefas, pois teriam trabalhos adequados” (Srnicek, 2017, p. 82)¹³.

Como matéria-prima a ser extraída, a coleta de dados é um ponto importante para as empresas capitalistas (Srnicek, 2017). Ao preencher formulários e cadastros, os profissionais estão cedendo dados à plataforma PROFS. Esses dados coletados contribuem para que o grupo SOMOS Educação amplie seu leque de serviços, materiais e soluções educacionais, uma vez que também é um *e-commerce*.

Entende-se que o PROFS produz o que Srnicek (2017) chama de efeito de *network* e *cross-subsidisation*. A plataforma, por exemplo, permite o acesso gratuito ao *blog* que contém textos sobre assuntos relativos ao tema e assinatura gratuita de *newsletter* (PROFS, 2023), o que pode vir a motivar o interesse por outros produtos da plataforma, mas que já garante o acesso de usuários, bem como a extração de dados.

A coleta de dados, o efeito de *network* e o *cross-subsidisation*, características essenciais das plataformas digitais, promovem a tendência à monopolização da empresa capitalista (Srnicek, 2017). O PROFS, como plataforma da SOMOS Educação, que, em 2018, associou-se à Kroton, a qual, por sua vez, tornou-se Cogna em 2019, contribui, assim, para o monopólio dessa empresa na educação.

Para além da monopolização da empresa no campo educacional, percebe-se que ela tende a lucrar pelas Parcerias Público-Privadas, seja por intermédio do PROFS, ofertando cursos de formação continuada às secretarias de educação, seja pelos sistemas de ensino, que também podem ser ofertados às secretarias. Por meio da

¹² Para saber mais sobre cada tipo de plataforma, ver Srnicek (2017).

¹³ “in a healthy economy these people would have no need to be micro-tasking, as they would have proper jobs”.

coleta de dados, efeito de *network* e *cross-subdisation*, o PROFS contribui para que o grupo ao qual pertence possa, de forma eficiente, “monopolizar, extrair, analisar e utilizar as quantidades cada vez maiores de dados que estavam sendo registradas” (Srniczek, 2017, p. 43)¹⁴, levando à expansão dessa que é, na realidade, uma empresa capitalista de educação.

Como um modelo de negócio, as plataformas digitais se instauraram em nível global e dizem respeito a “um processo do capitalismo que unifica a inovação tecnológica e o empreendedorismo” (Jardim, 2021, p. 57). Segundo o autor:

Os serviços acessados e consumidos pelos usuários através das plataformas digitais contaram com um facilitador no processo de implementação: o fato de a grande maioria dos consumidores possuírem um aparelho smartphone e conexão com a internet. Outro ponto interessante a ser trazido refere-se à dependência do sujeito contemporâneo a essas ferramentas tecnológicas. (Jardim, 2021, p. 62)

Conforme indicou o grupo de trabalho coordenado por Delors (2010), é preciso aprender ao longo da vida para preparar o cidadão e o trabalhador flexível, adaptável, responsável por si; afinal, a política de avaliação como instrumento de regulação da educação introduz a lógica do mercado e uma cultura competitiva, de modo a manter as condições de concorrência. No contexto explanado por Jardim (2021), não há desculpa para aprender, preparar-se e se manter competitivo.

Ao considerar que, além do Estado, fundações, organizações sociais, representantes do mercado e organizações internacionais são atores sociais na governança educacional, essa política favorece os interesses dessas instituições. A partir dos resultados e com fim nos resultados das avaliações, consolida-se um mercado educacional.

No contexto de capitalismo de plataforma, pode-se falar em um mercado educacional digital, impulsionado pela pandemia do Coronavírus. Esse mercado tem por objetivo atender às demandas contemporâneas de melhorar indicadores, desempenhos, desenvolver competências e

habilidades para o cenário tecnológico e flexível que caracteriza as primeiras décadas do século XXI.

5 Considerações finais

O objetivo deste artigo foi analisar a contribuição da política de avaliação da educação básica para a governança educacional em tempos de capitalismo de plataforma. Assim, concluiu-se que, em um contexto em que o Estado é apontado como ineficiente e se percebe um intenso movimento em favor da coparticipação em atividades públicas de atores sociais de diversificados campos, configurando um tipo de governança influenciada pela esfera privada na gestão e na organização desses setores, como a educação, a avaliação se torna central.

Os dados coletados a partir dos resultados da política de avaliação tendem a promover mudanças no sentido de atingir os objetivos, fazendo com que os atores sociais calculem suas ações. A escola passa a trabalhar em função das provas externas, em alcançar o padrão de qualidade do IDEB. A busca é pelo bom desempenho, pela recompensa – material ou simbólica. O objetivo da escola, nesse cenário, é a eficiência.

O resultado da política de avaliação, que afere a “qualidade” da educação, quando não atinge os objetivos previamente definidos, é apontado como de baixa qualidade. Esses resultados, quando referentes à educação pública, provida com recursos provenientes da contribuição dos cidadãos, são baseados em custo-benefício (Dardot & Laval, 2016), gerando a desaprovação e a desconfiança do cidadão em relação ao bem público.

Esse julgamento corrobora com a ideia de que a educação privada é melhor, instigando a privatização e a mercadorização da educação. Os dados educacionais processados por algoritmos, amplamente divulgados pela mídia e dispostos em plataformas contribuem para a generalizada desconfiança em relação à educação pública e promovem vantagens para o setor privado. Nes-

¹⁴ “to monopolize, extract, analyse, and use the increasingly large amounts of data that were being recorded”.

sa direção, vem se consolidando um mercado educacional digital.

Referências

- Afonso, A. J. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, 20(69), 139–164. <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000400007>
- Afonso, A. J. (2013). Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, 18(53), 267–284. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782013000200002>
- Azevedo, M. L. N. (2019). Bem público, teoria do capital humano e mercadorização da educação: aproximações conceituais e uma apresentação introdutória sobre “público” nas Declarações da CRES-2008 e CRES-2018. *Revista Eletrônica de Educação*, 13(3), 873–902. <https://doi.org/10.14244/198271993591>
- Azevedo, M. L. N. (2023). Educação e benchmarking: avaliação, regulação e governança em tempos de plataformas digitais. In Calderón, A.I. e al (Org.), *A construção de Universidades de Classe Mundial no Espaço do Ensino Superior de Língua Portuguesa e em outras realidades do mundo* (pp. 71–106). Brasília: ANPAE, 2023.
- Azevedo, M. L. N. de. (2016). Educação e benchmarking: meta-regulação e coordenação de políticas baseadas em indicadores e nas chamadas ‘boas práticas’. *Anais do 24º Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR*. Universidade Estadual de Maringá.
- Barbieri, A. F. (2018). *Políticas para a educação básica no Brasil a partir dos anos de 1990: A conformação de uma agenda globalmente estruturada para a educação*. [Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Maringá]. PPE UEM. <http://old.ppe.uem.br/teses/2018/2018%20-%20Aline%20Barbieri.pdf>
- Dale, R. (2010). A sociologia da educação e o Estado após a globalização. *Educação & Sociedade*, 31(113), 1099–1120. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400003>
- D’Andréa, C. (2020). *Pesquisando plataformas online: Conceitos e métodos*. EDUFBA.
- Dardot, P.; Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Boitempo.
- Davanço, S. R. (2023). *A Base Nacional Comum Curricular como política de indução da aquisição de sistemas privados de ensino nos municípios do Paraná: Avanço do capital e mercantilização da educação pública*. [Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Maringá]. PPE UEM. <https://ppe.uem.br/teses-e-dissertacoes-1/dissertacoes/2023/2023-sandra-regina-davanco.pdf>
- Delors, J., Al-Mufti, I., Amagi, I., Carneiro, R., Chung, F., Geremek, B., Gorham, W., Kornhauser, A., Manley, M., Padrón Quero, M., Savané, M.-A., Singh, K., Stavenhagen, R., Suhr, M. W., & Nanzhao, Z. (2010). *Educação: Um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. UNESCO.
- Dias Sobrinho, J. (2001). Avaliação: técnica e ética. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 6(3), 7–19. <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/1151>
- Duval, J. (2017). Distinção. In A. M. Catani, M. A. Nogueira, A. P. Hey, & C. C. C. Medeiros (Orgs.), *Vocabulário Bourdieu* (pp. 146–148). Autêntica.
- Foucault, M. (2008). *Nascimento da biopolítica: Curso dado no Collège de France (1978-1979)*. Martins Fontes.
- Freitas, L. C., Sordi, M. R. L., Malavasi, M. M. S., & Freitas, H. C. L. (2009). *Avaliação educacional: Caminhando pela contramão* (2a ed.). Vozes.
- Hobsbawm, E. J. (1995). *Era dos extremos: O breve século XX: 1914-1991* (2a ed.). Companhia das Letras.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021). *Síntese de indicadores sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira*. IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>
- Ikuta, C. Y. S. (2022, 15 de setembro). Manifestações do trabalho em plataformas na educação. *Revista Ciências do Trabalho*, (21), 1–4. <https://rct.dieese.org.br/index.php/rct/article/view/300>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2022). Resultados. *INEP*. www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados
- Jardim, T. N. (2021). *A educação continuada no contexto do capitalismo de plataforma*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Luterana do Brasil]. Oasisbr. www.oasisbr.ibict.br/vufind/Record/BRCRIS_7ee2421a52061902aff7742d65e64cfo
- Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. (2014). Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Presidência da República. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm
- Libâneo, J. C., Oliveira, J. F., & Toschi, M. S. (2012). *Educação escolar: Políticas, estrutura e organização* (10a ed.). Cortez.
- Mau, S. (2019). Numbers matter! The society of indicators, scores, and ratings. *International Studies in Sociology of Education*, 29(1–2), 19–37. <https://doi.org/10.1080/09620214.2019.1668287>
- Nagase, R. H. (2019). Avaliação, gestão e os princípios da política educacional. *Anais da 18ª Semana da Educação e Primeiro Congresso Internacional de Educação*. Universidade Estadual de Londrina.
- Nagase, R. H., & Azevedo, M. L. N. (2021). Política de avaliação e performatividade: gerencialismo, biopoder e controle social. *Revista Linhas*, 22(48), 248–266. <https://doi.org/10.5965/1984723822482021248>
- Observatório do Plano Nacional de Educação. (2023). Observatório do Plano Nacional de Educação. *OPNE*. www.observatoriodopne.org.br/

Peroni, V. M. V. (2003). *Política educacional e papel do Estado: No Brasil dos anos 1990*. Xamã.

Pinheiro, D. O. (2018). *O movimento "Todos Pela Educação": O público, o privado e a disputa de projetos educacionais no Brasil*. [Tese de Doutorado, Universidade Federal do Paraná]. Acervo Digital da UFPR. <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/56953>

PROFS. (2023). Comunidade PROFS: conectando educadores que transformam o futuro. *Comunidade PROFS*. <https://profseducacao.com.br/>

Reis, I. (2013). Governança e regulação da educação: perspectivas e conceitos. *Educação, Sociedade e Culturas*, (39), 101-118. <https://doi.org/10.34626/esc.vi39.316>

Robertson, S. L. (2013). As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governança da educação: um relato relacional. *Educação & Sociedade*, 34(124), 679-703. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300003>

Robertson, S. L. (2018). Platform Capitalism and the New Value Economic in the Academy. *Culture, Politics and Global Justice*. <https://cpgj.files.wordpress.com/2018/04/cpgj-working-paper-12.pdf>

Santos, A. P. S, Nagase, R., & Costa, M. L. F. (2022). A relação entre o neoliberalismo e o paradigma da qualidade da educação. *Educação*, 45(1), 1-11. <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2022.1.39548>

Somos Educação. (2023). Tudo que a sua escola precisa para ser melhor. *Somos Educação*. www.somoseducacao.com.br/

Srnicek, N. (2017). *Platform capitalism*. Polity Press.

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (1998a). *Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos*. UNESCO.

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (1998b). *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. UNESCO.

World Bank. (1999). *Human Development Network: Education sector strategy*. The World Bank.

World Bank. (2011). *Learning for all: Investing in people's knowledge and skills to promote development*. The World Bank.

Raquel Hissae Nagase

Mestre e Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (PPE/UEM). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Básica e Superior (GEDUC) e educadora infantil na rede municipal de Sarandi.

Mário Luiz Neves de Azevedo

Mestre em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Doutor em Educação pela FE da USP. Professor Titular da Universidade estadual de Maringá e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPE/UEM). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Básica e Superior (GEDUC).

Endereço para correspondência:

Raquel Hissae Nagase

Universidade Estadual de Maringá
Centro de Ciências Humanas Letras e Artes
Programa de Pós-Graduação em Educação
Av. Colombo, 5790
Jd. Universitário, 87020-900
Maringá, PR, Brasil

Os textos deste artigo foram revisados pela Texto Certo Assessoria Linguística e submetidos para validação dos autores antes da publicação.