

# ***AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: CONTROLE DA PRODUTIVIDADE E CONTROLE IDEOLÓGICO?***

---

*Vera Maria Vidal Peroni*

## **Introdução**

Este artigo busca analisar a Avaliação Institucional, como um dos pilares da política educacional, nos anos 90, que está inserida em um processo de redefinição do papel do Estado, parte de um movimento maior do capitalismo que, na tentativa de superação de sua crise<sup>1</sup>, estabeleceu como estratégias principais o neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva.

Privilegiaremos a análise da Avaliação Institucional a partir do controle do produto (conhecimento como mercadoria), do controle ideológico e do processo de terceirização da sua elaboração que, a partir de 1995, está inserida na estratégia neoliberal de esvaziamento das instituições, materializada no projeto de Reforma do Estado, no Brasil.

O diagnóstico que serviu de base para o planejamento de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi centrado na existência crise do Estado. Por isso, dentre as estratégias desse governo, encontramos o Plano de Reforma do Estado apresentado pelo MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado. Nesse contexto, a proposta de descentralização apontada

não significa maior participação e controle social, mas uma resposta para a crise fiscal, com o objetivo de racionalizar recursos e, tanto quanto possível, atribuir à sociedade tarefas de política social que, até então, eram da esfera do Estado.

Evidência disso é que, de acordo com a caracterização do IPEA (BRASIL, IPEA, 1994), a descentralização pode ser restrita ao aparelho de Estado, dando-se tanto de uma esfera de governo para outra, como no interior da mesma esfera de governo. No segundo caso, ela se dá através da privatização no sentido estrito, da terceirização de serviços de apoio à Administração Pública, da transferência da exploração de um serviço público da administração pública para a gestão privada, através dos institutos da concessão e da permissão<sup>2</sup>, da participação da população nas decisões coletivas, no planejamento e gestão dos serviços públicos e no controle social das autoridades, instituições e organizações governamentais ou, ainda, a descentralização ampla combinando todas essas formas. Todavia, verificamos que no Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, MARE, 1995), as alternativas de participação da população na gestão pública e de controle social não estão presentes.

Ao analisarmos os projetos de política educacional, constatamos que, por um

lado, o governo federal, com estas reformas, vem se desobrigando do financiamento das políticas educacionais; mas, por outro lado, objetiva centralizar as diretrizes, principalmente mediante parâmetros curriculares nacionais e avaliação das instituições de ensino. Definir o que vai ser ensinado em todas as escolas do País e ter o controle, por meio da Avaliação Institucional, tornam-se aspectos estratégicos neste período particular do capitalismo, pois, afinal, como ressalta Mészáros,

*além da reprodução, numa escala ampliada, das múltiplas habilidades sem as quais a atividade produtiva não poderia ser realizada, o complexo sistema educacional da sociedade é também responsável pela produção da estrutura de valores dentro da qual os indivíduos definem seus próprios objetivos e fins específicos. As relações sociais de produção capitalistas não se perpetuam automaticamente. (Mészáros, 1996, p. 260)*

Fica, então, exposta a contradição centralização/descentralização, já que a Avaliação foi centralizada, como uma forma de controle, mas ao mesmo tempo foi descentralizada, envolvendo terceirização e não com participação e controle social dos setores representativos da área da educação.

## CONCEITOS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

É interessante observarmos que existem vários enfoques quanto aos objetivos e conceitos de Avaliação Institucional em educação.

Para Southard (1995, p. 40), “um sistema de avaliação tem três propósitos: se-

leccionar e classificar alunos, avaliar o desempenho das escolas (auditoria) e melhorar o ensino”. A autora relaciona a avaliação ao currículo, observando que “quando um sistema de avaliação é implementado, ele determinará o currículo e o que é apren-

dido em sala de aula” (idem, p. 41). Já Tattersall (1995, p. 46) vincula a avaliação diretamente ao currículo, no sentido inverso: “a avaliação é um meio para verificarmos se o currículo determinado pelo governo está sendo efetivamente ensinado”. E observa ainda que “a avaliação é o eixo central das estratégias do Reino Unido para elevar os padrões de desempenho das escolas” (idem, ibidem).

Em outra dimensão, Klein & Fontanive (1995, p. 29) apontam a avaliação educacional como “um sistema de informações que tem como objetivo fornecer diagnóstico e subsídios para a implementação e manutenção de políticas educacionais”, assim como Gomes Neto & Rosemberg (1995, p. 13) que também relacionam a avaliação à política educacional mais ampla. Para eles a avaliação é um instrumento para medir a eficiência/eficácia da política educacional adotada. Neste sentido, o sistema nacional de educação deve medir a qualidade do ensino através de indicadores de qualidade. Assim, conceituam a avaliação pela comparação entre os resultados observados e desejados.

Ao advertir que o neoliberalismo propaga um conceito de qualidade que é específico das práticas empresariais e promove sua transferência, sem mediações, para a educação, Gentili (1996) diz que no neoliberalismo “as instituições escolares devem ser pensadas e avaliadas (isto é, devem ser julgados seus resultados), como se fossem empresas produtivas” (idem, p. 25), porque “produz-se nelas um tipo específico de mercadoria (o conhecimento, o aluno escolarizado, o currículo) e, conseqüentemente, suas práticas devem estar submetidas aos mesmos critérios de

avaliação que se aplicam em toda empresa dinâmica, flexível” (idem, ibidem).

Ferrer (1995) vincula avaliação e democracia. Para ele, em um contexto de participação democrática, o novo modelo de gestão dos sistemas educativos tem na avaliação o objetivo de desvendar a “caixa preta”, no sentido de que não sabemos o que há em seu interior, constituindo-se, assim, como um importante elemento de informação. Ressalta, então, o caráter político da avaliação e explica que, com a crise do Estado de Bem Estar, tornou-se importante avaliar onde e de que forma os recursos públicos estão sendo gastos, pois, segundo o autor, cresce a consciência de que os recursos não são ilimitados e os efeitos de sua distribuição não são indiferentes. Nesse sentido, adverte que não basta proclamar a necessidade das mudanças, é necessário indicar onde deve efetivar-se, quais são os resultados esperados e que meios estarão disponíveis para efetua-las. Continua apontando que, para colaborar com a qualidade da educação, a avaliação pode ter como objetivos o conhecimento ou diagnóstico do sistema educativo, a condução dos processos de mudança, a valoração dos resultados da educação e a melhoria da organização e funcionamento dos centros educativos. O autor indica, ainda, alguns critérios para políticas de avaliação: a credibilidade e independência institucional e a participação da comunidade educativa. Para Ferrer (idem), a ausência de participação é não só uma limitação metodológica, mas também de legitimação. E neste sentido aponta para a integração da avaliação externa, avaliação interna e co-avaliação, além da integração de métodos qualitativos e quantitativos. Outro critério a ser destacado é a coerência com os objetivos do sistema educacional:

*Así, por ejemplo, aunque pocos se opondrían a la utilización de la evaluación para la mejora de la eficacia y la eficiencia del sistema educativo, cualquier observador desapasionado encontrará divergencias importantes entre la aplicación práctica de dicho palaniamiento en um modelo político de corte neoliberal o uno preocupado primordialmente por la equidad. Por ello, las políticas de evaluación no deben concebirse como una parcela aislada dentro del amplio campo de la política y la administración educativas. (Ferrer, 1995, p.51)*

## DEZ ANOS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL

A preocupação com a avaliação no Brasil, conforme Gomes Neto & Rosemberg (1995, p.21), vem da década de 80, quando o MEC iniciou estudos sobre avaliação educacional, sob estímulo principalmente das agências internacionais. Quase todos os últimos acordos assinados entre o Brasil e o Banco Mundial tiveram um componente de avaliação educacional, visando verificar a efetividade das ações geradas nos projetos.<sup>3</sup>

Pestana<sup>4</sup> (1997) destaca que o Banco Mundial não faz nenhum empréstimo se não houver um componente de avaliação; porém, na década de 80, essa avaliação dava-se em termos de projetos específicos e não da política como um todo. Observamos, no relato de Pestana, que o MEC e o Banco Mundial tinham posicionamentos diferentes quanto à avaliação:

*Nós tivemos uma briga muito grande com o Banco para mostrar para eles que a avaliação institucional de impacto do projeto não era suficiente para responder até as questões que eles próprios levantavam,*

A gradação e adaptação às circunstâncias de contexto são critérios destacados pelo autor no sentido da avaliação estar a serviço da qualidade de ensino.

Verificamos, por conseguinte, que não há um consenso entre os estudiosos do assunto, acerca dos objetivos da Avaliação Institucional. Razão pela qual é importante conhecer um breve histórico do tema no Brasil, antes de adentrar o debate acerca dos atuais objetivos da Avaliação Institucional no contexto da política educacional no país.

*quer dizer, o projeto vai muito bem, mas a educação vai mal, e o objetivo era melhorar a educação. (Pestana, 1997)*

Na década de 80, o MEC criou uma comissão ministerial para analisar as suas ações na área de avaliação. Pestana (1997) observa que “havia muita avaliação institucional, de programas, de projetos e pouca avaliação de política”. O problema detectado foi que, na educação, existiam vários fatores atuando, e, segundo a entrevistada, “o projeto sempre tem características especiais, ou ele tem uma abrangência geográfica específica, ou uma área específica de atuação, portanto, as avaliações que estes projetos levavam a cabo não permitiam uma extrapolação, uma articulação com as outras áreas”. O ponto de partida do sistema nacional de avaliação ocorreu com base nesse diagnóstico, a partir do qual o MEC elaborou um programa de avaliação de políticas da estrutura mais geral do sistema.

O segundo ponto do diagnóstico, conforme Pestana (1997), foi à ausência de um

sistema que articulasse as várias atuações, o que não permitiu sua comparabilidade, já que os projetos partiam de supostos diferentes, com diagnósticos e variáveis voltados para áreas específicas e, portanto, com avaliações também específicas.

Um terceiro aspecto, que contribuiu para que se iniciasse um processo de Avaliação Institucional em nosso país, foi o contexto de redemocratização. Segundo Pestana, com “a Nova República, houve maior pressão pela democratização do ensino e da gestão, e, na realidade, há pouca transparência na educação”. Pilati (1995) também afirma que foi no contexto do processo constituinte e com a Constituição de 1988 que se firmou o princípio segundo o qual “quanto mais democrática a sociedade, mais necessária seriam as avaliações que tomassem como parâmetro de desenvolvimento não só o nível de atendimento, mas também a qualidade dos serviços essenciais oferecidos à maioria da população” (idem, p. 6).

Para Pestana (1997), a avaliação contribui para que, tendo uma concepção ampla, o Ministério possa elaborar políticas que, realmente, estejam de acordo com as necessidades do sistema educacional. Reproduziremos o trecho do depoimento no qual Pestana relata um grave problema presente na elaboração de políticas e, no nosso entendimento, o ponto alto do porquê o governo investiu em Avaliação Institucional:

*... Este era outro grande problema do MEC, como se tinha pouca informação sobre a diversidade brasileira, a política era de mão única. Trabalhei com projetos municipais antes de vir para avaliação. A política do Ministério era: eu financio expansão de es-*

*cola, capacitação de professor e material didático. Aí, vinha um projeto do município e dizia: eu não preciso construir, eu preciso de um ônibus, com um ônibus eu resolvo. Aí, o MEC dizia: não posso financiar um ônibus, não é prioridade da política. Esse sistema serve para quebrar um pouco o bloco e fazer uma política mais diversificada, porque o País é diversificado. Esta é a concepção geral do sistema e o que a gente entende por avaliação. Que é isto, ter a informação sobre a realidade educacional para poder voltar e aplicar no sistema. Não é apenas o diagnóstico. O primeiro momento é sempre de diagnóstico, o segundo é de juízo e o terceiro é a ação. (Pestana, 1997)*

No primeiro momento, cerca de 1990-91, o MEC solicitou à Fundação Carlos Chagas a elaboração das provas, que foram feitas com base nas propostas curriculares dos estados. Na segunda aferição, de 1993-94, foram abordados, novamente, os três aspectos de 1990: gestão escolar, situação e competência do professor e rendimento do aluno, tendo sido observadas as mesmas séries e disciplinas, com o objetivo de consolidar-se o sistema de avaliação e de aperfeiçoarem-se as técnicas (PILATI, 1995). Esse segundo momento, conforme Pestana, abrigou um trabalho mais estrutural. Com base nas propostas curriculares dos estados, foi feita uma matriz com aquilo que havia de comum entre 70% das propostas. Essa matriz foi devolvida para que os estados a analisassem e verificassem se refletia, no geral, a estrutura básica do seu currículo, se os conteúdos propostos eram considerados essenciais e se eles eram dados na série para a qual estavam sendo sugeridos. Esse foi, segundo Pestana, o

momento de legitimação da matriz pelos Estados, quando foram incorporadas as críticas e sugestões e feitas as modificações necessárias.

O relatório "Avaliação 1995" do MEC destacou mudanças em relação às aferições anteriores, em função de necessidades de aperfeiçoamento. Assim, o MEC assinou um Acordo de Cooperação Técnica com a Fundação Cesgranrio e com a Fundação Carlos Chagas. Os recursos financeiros dessa terceira etapa foram oriundos do Projeto Nordeste – Componente Nacional e, segundo o documento,

*estão consignados em convênio firmado entre o INEP e o Fundo Nacional de Desen-*

*volvimento da Educação (FNDE). O convênio é executado por meio do projeto BRA-92/002 junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, que estabelece os procedimentos de contratação de serviços e de pessoal (Brasil, 1995c).*

Com a aprovação da nova LDB, a Lei nº 9.394/96, a avaliação passou a ser obrigatória, e, desde então, os municípios e estados têm de participar do Sistema Nacional de Avaliação. Podemos verificar isso no art. 87, IV, das Disposições Transitórias, onde se lê que o País deverá "integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar".

## RELAÇÃO AVALIAÇÃO-PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS

Pestana (1997) destaca, em seu depoimento, que "a avaliação, os parâmetros curriculares e o próprio financiamento são os grandes pontos da política atual do Ministério da Educação. Eles estão sinalizando para um novo papel do MEC na educação brasileira". Adverte, também, para a relação desses fatores com a reforma do Estado: "o Ministério tradicionalmente era um grande executor, comprava, construía. Este papel não cabe mais ao MEC, ele tem o papel de coordenação da política nacional de educação".

Essa nova diretriz do MEC parte da redefinição do papel do Estado. Segundo o Documento de Reforma do Estado, este

*ciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano. (BRASIL, MARE, 1995, p. 12)*

A estratégia apontada para o desempenho das funções executivas, condizente com a administração pública gerencial, é a descentralização. Portanto,

*busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente a nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estaduais e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e da infra-estrutura. (idem)*

*abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essen-*

Nesse sentido, segundo Pestana (1997), "na área de financiamento o papel do Estado é supletivo, entra simplesmente para diminuir desigualdades, iniquidades do sistema". O papel supletivo do MEC torna-se claro, prin-

principalmente, a partir do FUNDEF: “o Fundo é uma concretização dessa diretriz”. A diretora destaca, ainda, a relação dos parâmetros com o financiamento: “É para cumprir o papel supletivo tem que ter um poder de coordenação tem que ter parâmetros no qual se referencia” (PESTANA, 1997).

Pestana ressalta a importância dada aos PCN pelo MEC: “o MEC entende os Parâmetros como unidade na diversidade. Os Parâmetros são uma referência que dá a unidade nacional”. O SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica nada mais faz do que trabalhar com esses parâmetros e a avaliação é o grande instrumento que o Ministério tem para diagnosticar as iniquidades.

Os resultados da avaliação, segundo Pestana, não fundamentaram diretamente os PCN; “a turma dos PCN trabalhou muito teoricamente. Por isso, os parâmetros são uma posição idealizada”. Destaca, ainda, que a avaliação pode ser “um dos instrumentos que se tem para fazer essa ponte entre o que é e o que deveria ser”.

O SAEB articulou uma matriz de conteúdos e habilidades com base nos PCN. Conforme o documento do MEC, já citado, detectamos que os PCN serão a “referência básica, tanto para a atuação do professor em sala de aula, em qualquer ponto do País, como para os conteúdos dos livros didáticos e para os processos de avaliação do desempenho do sistema de educação nacional” (BRASIL, 1995c). Observamos que, também nesse ponto, não há um consenso entre as equipes no Ministério da Educação.

Destacamos, aqui, a diferença entre projetos de Estado e de governo. Por exemplo: Pestana acompanha, desde o início, o SAEB, o qual, no caso, é mais parte de um

projeto de Estado para Avaliação institucional do que de governo, o que não parece ser o caso das outras equipes do Ministério, mais comprometidas com o plano de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. O depoimento de Pestana indica que o MEC não tem uma proposta monolítica de política educacional e que existe um processo de correlação de forças. Esse movimento aparece tanto no processo de terceirização da avaliação, quanto na relação entre Avaliação e Parâmetros Curriculares Nacionais.

É importante ressaltarmos que, se os PCN são uma “marca de governo,” como verificamos acima, existe, portanto, por parte da equipe hegemônica no MEC, que é a equipe de governo, a necessidade de implementá-los o mais rápido possível, através do livro didático e como referência para a avaliação, como vimos no Documento. De forma velada, as ações mencionadas tornam obrigatória a implantação dos PCN pelas escolas, para que não se saiam mal na avaliação, apesar de observarmos, pelo depoimento da diretora do SAEB, que essa relação PCN – Avaliação não é uma questão consensual.

Ressaltamos, então, a mudança de eixo ocorrida também na Avaliação Institucional. Verificamos que o processo de avaliação iniciou-se, em parte, por determinação dos organismos internacionais, que exigiam, nos seus projetos, a avaliação, mas, também, que tomou sentido a partir de discussões sobre a qualidade do sistema educacional, a democratização e a transparência na gestão – enfim, os temas que caracterizamos como sendo inerentes aos anos 80. O próprio SAEB de início construía sua matriz com base em discussões com os estados, procedimento que foi interrompido

com a terceirização, quando, a partir de 1995, a definição da avaliação Institucional passa por entidades de fora do Estado, sem haver consultas ou debates sobre seu con-

teúdo e método com os setores envolvidos no processo. Verificamos assim que, mais uma vez, nos anos 90, os atores envolvidos no debate educacional foram silenciados.

## A TERCEIRIZAÇÃO NA ELABORAÇÃO DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

Através do depoimento de Pestana (1997) que, como já citamos, é a diretora responsável pela avaliação básica do INEP e a responsável pelo SAEB, é possível detectarmos a forma como se deu o movimento da nova fase da Avaliação Institucional dentro do próprio MEC, com o seu processo de terceirização. Segundo Pestana, “a incorporação das fundações foi muito complicada mesmo, mas se deu”. Inicialmente, essa foi uma decisão técnica, pois o SAEB havia feito dois levantamentos utilizando a metodologia clássica de construção de provas. Por isso afirma que, após a mudança de governo, em 1995, foram chamadas várias instituições que trabalhavam com medidas de avaliação, para fazerem propostas de aperfeiçoamento técnico do Sistema. As propostas da Fundação Carlos Chagas e a da Fundação Cesgranrio foram muito parecidas, sendo então as duas instituições contratadas. Segundo a diretora, “o Ministério tomou a decisão de dar este passo, que é um avanço muito grande para o caso brasileiro”.

O papel que o MEC desempenhou durante os dois anos em que as fundações estiveram à frente do processo foi, segundo Pestana, principalmente, o de fazer a coordenação com os estados e entre as duas fundações, que nunca haviam trabalhado juntas, além de traduzir o resultado da avaliação para os estados, municípios e a população, já que “o trabalho é tecnicamente muito complicado e havia a ne-

cessidade de tradução disso para a sociedade brasileira”. Até 1995, o processo de execução do SAEB era do MEC: “O sistema estava estruturado, o MEC pensava e fazia tudo, os Estados tinham um papel de discussão das grandes diretrizes, as decisões eram tomadas com base nas discussões com os Estados” (PESTANA, 1997).

Com a contratação das fundações, estas passaram a decidir o que se avaliaria e o modo como deveria ser avaliada a política educacional, o que é complicado, pois quem avalia, na realidade, acaba determinando as políticas, ou, pelo menos, tendo grande influência sobre o processo. Como a própria diretora de avaliação comenta, “a avaliação tem um poder indutor. Se você vai ser avaliado, se preocupa em se preparar para aquela coisa que vai ser avaliada” (PESTANA, 1997). Isso acaba conferindo pesos diferentes para a política, monitorada por quem determina o que e como será avaliado. Por isso, assim como no processo de elaboração dos PCN, questionamos a representatividade das fundações para tomarem tais decisões.

Contudo, esse processo de terceirização praticamente total da Avaliação Institucional, proposto no início do governo FHC, já começa a ser revisto. Pestana declara que foi “um processo que começou monolítico e depois se vê que não é bem assim; temos críticas suficientes para ver que não se pode abrir assim”. E ressalta que “de-

pois desse aprendizado, ficou mais claro que a questão técnica tem a ver com a questão política, elas se tocam”. Segundo a diretora, os estados tiveram influência sobre esse processo de crítica. Em sua concepção, a terceirização teve aspectos positivos, pois, antes, os estados acabavam envolvendo-se muito com o operativo, não investindo naquilo que, para a Diretora, seria o fundamental: o uso do resultado das avaliações para a elaboração de suas políticas. Além disso, a metodologia utilizada para a elaboração das provas avançou muito:

*Em síntese, torna a prova, a questão, o item, independente da população em que é aplicado. Se você tem uma prova clássica, você depende do grupo que faz a prova. A prova calibrada pela resposta ao item, ela independe do grupo em que é aplicado. Ai é uma série de questões estatísticas. (...) Como, no SAEB, trabalhamos com amostra da população brasileira, mais uma razão para a gente usar uma técnica dessas, porque, no momento que você pré-testa o item, calibra, determina o parâmetro daquele item; isto é invariante por um grande tempo. (Pestana, 1997).*

Na opinião de Pestana, o MEC deve definir o que vai ser avaliado, a matriz, o que é estratégico, terceirizando ou licitando a construção de provas: “dando a especificação da questão ou da prova que eu quero, controlo o processo. E então posso dar para qualquer um a operação, dentro da qualidade técnica mínima exigida”.

Por tudo isso, em 1997, o Ministério voltou a fazer a matriz em parceria com os estados: “isso é nosso, institucional, porque é estratégico. Terceirizam-se a opera-

ção e a análise dessa massa de dados”. Pestana justifica a terceirização da análise dos dados, apontando que “não tem competência instaurada nos estados para manusear bem esta base de dados” e que, também, o próprio MEC não pode mandar os dados brutos para os estados.

Segundo a diretora, o MEC teria iniciado uma ação no sentido de apoiar o desenvolvimento de estruturas de capacitação, para que as universidades ou instituições de pesquisa respondessem a essa demanda por avaliação. Nesse sentido, o “MEC vai dar apoio para formação de pessoal, bolsas de estudo para fazer mestrado, doutorado, pós-doutorado no exterior, professor visitante”.

A terceirização inicial da avaliação é parte de uma política mais ampla, na qual o Estado central não é o executor: “isoto está por detrás de tudo, por isso ele vai terceirizar”. E observa ainda:

*a discussão que temos internamente é: concordo que não tem que ser executor, mas não posso privatizar, não posso dar a estratégia, não posso entregar a informação estratégica. Esta foi a primeira crítica dos Estados; estamos trabalhando com a matriz que a Carlos Chagas acha que tem que ser? (Pestana, 1997).*

É possível verificar-se essa diretriz de terceirização no Documento de Reforma do Estado (BRASIL, MARE, 1995, p. 34), no momento em que o Estado inverte sua posição quanto à contratação de pessoal externo ao serviço público. De acordo com o Documento, o que antes era considerado “um desvio no modelo burocrático”, passa a ser um “elemento positivo a dar alguma racionalidade ao sistema de remuneração

e ao estabelecer um sistema de incentivo para os servidores mais competentes". Além disso, conforme Osborne e Gaebler (1995), "a contratação é outro método comum para se instalar a competitividade nos serviços públicos" (idem, p.92).

Buchanan, McCormick e Tollison (1984) apontam as instituições democráticas contemporâneas como irresponsáveis e que o remédio seriam medidas restritivas constitucionais para conter governos, colocando os instrumentos de controle fora das instituições representativas, partindo do princípio de que os controles políticos são inferiores ao controle de mercado. Estes autores propõem re-fazer-se o contrato social de maneira que a própria constituição limite a ação governamental, restringindo principalmente as ações dos legisladores comuns que são mais vulneráveis às demandas dos eleitores:

*La clase política, por su parte, seguiria casi siempre sus propios criterios (fomentados por intereses de determinados grupos economicos, por su misma concepción de lo que sea el bien social, etc), quebrandose así la correspondencia entre su acción o actividad política y el sistema de representación. (...)*

*Com todo ello, los controladores' se controlan cada vez más a sí mismos y el individuo comienza a percibir una creciente separación respecto a la actuación estatal. (...) (Buchanan; McCormick; Tollison, 1984, p. 176)*

Comparando o mercado à política, "(...) Las personas o los partidos que buscan representar los intereses de los votantes compiten por la aprobación o el favor de una manera bastante similar a como los hacen los vendedores de

productos imperfectamente competitivos de bienes e servicios", Buchanan, McCormick e Tollison (idem, p. 128) criticam o voto e os políticos, por considerar que estes fazem distribuição de renda através das políticas públicas:

*Nuestro análisis de los politicos se centra sobre el concepto de transferencias de riqueza realizadas a través de legislación, y a menudo hablaremos en estos términos. Puesto que existen pocas leyes que no impliquen cambios de riqueza (explícita ou implícitamente), consideramos que nuestra teoría es aplicable a una amplia clase de leyes. Así, pues, cuando decimos 'transferencias de riqueza' el lector puede substituir estas por 'cuestiones o 'políticas públicas. (Buchanan; McCormick; Tollison, 1982, p. 177-8)*

Neste sentido, Harvey (1989) destaca que os governos neoconservadores transformaram em virtude governamental a "gradual retirada de apoio ao Estado de Bem-Estar Social e o ataque ao salário real e ao poder sindical organizado" (idem,, p. 158) e assim "disseminou-se a imagem de governos fortes, administrando fortes doses de remédios não palatáveis para restaurar a saúde de economias moribundas" (idem, ibidem).

Para a *Public Choice*<sup>5</sup>, a democracia e as regulações sobre o Estado atrapalham o livre andamento do mercado, por isso é preciso estabelecer limites constitucionais contra as instituições democráticas vigentes: eliminando o voto, o que é mais difícil, ou restringindo o impacto do voto através da privatização e desregulamentação, provocando, assim, o desmantelamento do Estado. O objetivo, neste caso, mais do que racionalizar recursos é diminuir o poder das instituições públicas.

É o caso do projeto de Reforma do Estado no Brasil que propõe que as instituições públicas responsáveis pelas políticas sociais sejam transformadas em Organizações Sociais. Seriam organizações parceiras do Estado, não dirigidas pelo poder público, mas recebendo fundos públicos. De acordo com o documento (BRASIL, MARE, 1995), a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

A estratégia apontada na administração pública gerencial é a definição precisa dos objetivos, a autonomia do administrador para gerir recursos humanos, materiais e financeiros para atingir os objetivos contratados e para posterior cobrança dos resultados. A competição administrada no interior do próprio Estado ficaria justificada pela possibilidade de estabelecer a concorrência entre as unidades internas ao governo. Quanto à estrutura organizacional, propõe a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos no sentido de que a administração pública seja permeável à maior participação dos agentes privados e/ou organizações da sociedade civil, além de deslocar o eixo dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). Neste sentido, os princípios de orientação são: o cidadão considerado como cliente, o controle por resultados e competição na administração, já que a administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente de seus serviços.

Ao terceirizar, o Estado passa para a sociedade tarefas que, historicamente, eram suas. Esse é um dos grandes eixos de debate nessa redefinição do Estado. Tal é a visão da corrente denominada de *Public Choice*, um dos pilares do neoliberalismo, que aponta que a democracia, mesmo a meramente representativa, impede o livre andamento do mercado, porque os políticos têm de atender em parte, pelo menos, à demanda dos eleitores, para se reelegerem (*rent seeking*). Portanto, a solução seria acabar-se com o voto, mas, se isso não fosse possível, esvaziar-se-ia seu poder, assim como as instituições representativas estatais, deslocando-se as responsabilidades do Estado para a sociedade civil. Neste período particular do capitalismo, mais do que nunca, os empresários e o setor ligado ao capital têm o controle hegemônico da sociedade civil.

Essa operação de deslocamento dá-se, principalmente, por meio das estratégias apontadas no Documento de Reforma do Estado: pela terceirização e pelas Organizações Públicas Não-Estatais. Observamos, atualmente, na política educacional, a materialização desse movimento, por intermédio da terceirização do processo de elaboração da Avaliação Institucional e dos Parâmetros Curriculares Nacionais. Isso é sintomático, já que esses são pilares fundamentais da presente política educacional.

Verificamos que, ao terceirizar a Avaliação Institucional, o Governo Federal atende a alguns preceitos da teoria neoliberal: esvazia o poder democrático das instituições públicas e, ao comprar o produto, além de ser muito mais rápido e produtivo, já que o processo democrático requer tempo, tem o controle sobre o produto final. Sendo assim, a Avaliação Institucional não é o resultado de

um consenso entre todos os envolvidos no processo educacional, mas um produto encomendado para atender ao poder centra-

lizador do Estado e que assume cada vez mais o papel de prescrição e controle para a perpetuação da ordem social vigente.

## NOTAS

<sup>1</sup> Premissa baseada em Chesnais (1986; 1987), Harvey (1989), Mészáros (1996) e Antunes (1999).

<sup>2</sup> Estas são consideradas como publicização, no enfoque do MARE (BRASIL. MARE, 1995).

<sup>3</sup> Ver Fonseca (1995), acerca do desenvolvimento dos acordos MEC/BIRD.

<sup>4</sup> Maria Inês Pestana é diretora responsável pela avaliação no INEP, inclusive pelo SAEB - Sistema Nacional de Educação Básica. Foi entrevistada pela autora deste artigo, em abril de 1997, em Brasília.

<sup>5</sup> Public Choice ou Escolhas Públicas é uma corrente da teoria neoliberal que tem como um dos seus principais autores Buchanan.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: *Pós-neoliberalismo as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação*. Brasília: 1990. 59p.

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O novo pacto federativo*. Rio de Janeiro: IBAM, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Proposta de Reforma Constitucional*. Brasília: MEC, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília, 1995.

BRASIL, Ministério da Educação. *Programa Avaliação – Relatório de 1995*. Brasília: MEC, 1995.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BUCHANAN, James; MCCORMICK Robert; TOLLISON, Robert. *El análisis económico de lo político lecturas sobre la Teoría de la Elección Pública*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984.

FERRER, Alejandro Tiana. Avaliação e mudança de sistemas educacionais: a interação que falta. In: Seminário Internacional de Avaliação da Educação – ANAIS. Rio de Janeiro, MEC/SEDIAE, Fundação Cesgranrio, 1995.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e Educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomaz Tadeu. *Escola S. A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996.

GÔMES NETO, João Batista; ROSEMBERG, Lia. Indicadores de qualidade do ensino e seu papel no Sistema Nacional de Avaliação. *Em Aberto*, vol. 15, n. 66, p. 13-28, abr./jun.1995.

HARVEY, David. *Condição Pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1989, 4ª. ed.

KLEIN Ruben; FONTANIVE, Nilma Santos. Avaliação em larga escala: tendências e desafios. *Em Aberto*, vol. 15, n. 66, p.29-34, abr./jun. 1995.

MÉSZÁROS, István. *O poder da ideologia*. São Paulo: Ensaio, 1996.

OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. Tradução de Sérgio F. G. Bath e Ewandro M. Júnior. Brasília: MH comunicações, 1995.

PILATI (coord.). *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, diretrizes, produtos e resultados*. INEP, série documental: Avaliação, n.1, mai. 1995.

SOUTHARD, Margarida. Avaliação da Educação Básica: tendências e desafios. *Em Aberto*, Brasília, ano 15, n.66, p. 35-45, abr./jun., 1995.

TATTERSAL, Kathleen. Avaliação e formação de professores: tendências e desafios. *Em Aberto*, v. 15, n. 66, p. 46-52, abr./jun. 1995.

Recebido em junho de 2001.

Aprovação final em setembro de 2002.