

O papel do estado e as políticas públicas de educação: uma análise das avaliações externas no ensino fundamental

The role of the state and public education policies: an analysis of external evaluations in Brazilian basic education

El papel del estado y las políticas públicas de educación: un análisis de las evaluaciones externas en la educación básica de Brasil

MARIZA FELIPPE ASSUNÇÃO
VERÔNICA LIMA CARNEIRO

Resumo: O texto resulta de um estudo bibliográfico que evidencia o papel do Estado, destacando seus reflexos nas políticas públicas educacionais. Inicia com uma introdução, problematizando a temática em estudo; aborda o papel do Estado Brasileiro na perspectiva atual; discute a relação entre reforma do Estado brasileiro e políticas públicas educacionais, com foco nas avaliações externas do Ministério da Educação – SAEB e Prova Brasil; por fim, tece algumas considerações concernentes às repercussões sobre o trabalho docente, destacando a necessidade de construção, pelos educadores, de um debate contra hegemônico.

Palavras chave: estado desertor; políticas públicas educacionais; avaliações externas.

Abstract: The text results from a literature study highlighting the role played by the state and its impact on public education policies. It starts with a discussion on the subject in question and the current role played by the Brazilian state, the relationship between the restructuring of the Brazilian educational system and public policies, focusing on external evaluations conducted by the Department of Education - SAEB and Prova Brasil. Finally, it presents considerations on the effects on teachers' work, stressing the need for educators to establish a counter-hegemonic debate.

Keywords: renegade state; public education policies; external evaluations.

Resumen: El texto resulta de un estudio bibliográfico que pone de relieve el papel del Estado, destacando su impacto en las políticas públicas educacionales. En la introducción se problematiza la temática del estudio; se aborda el papel del Estado brasileño en la perspectiva actual; se discute la relación entre reforma del Estado brasileño y políticas públicas educacionales, con el enfoque en las evaluaciones externas del Ministerio de Educación - SAEB y Prova Brasil; y, por fin, se presentan algunas consideraciones sobre los efectos en la labor docente, destacando la necesidad de la construcción, por los educadores, de un debate contra hegemónico.

Palabras clave: estado desertor; políticas públicas de educación; evaluaciones externas.

INTRODUÇÃO

Abandonar, deixar, desviar-se, aquele que abandona um partido ou uma causa, esses são os sinônimos encontrados nos dicionários da língua portuguesa para definir o termo “deserção”, categoria teórica que reconstruímos¹, a partir da análise do contexto de crise do Estado e da instituição de tendências minimalistas do Estado, sobretudo a partir da década de 1980, quando o projeto neoliberal passou a se disseminar com muita rapidez pelo mundo, dando lugar de mando ao mercado, perpetuando as relações econômicas e subsumindo as humanas.

O termo “desertor”, na América Latina e, mais precisamente, no Brasil, foi muito utilizado no período da Ditadura Militar (1964-1985), para nomear aquele que por algum motivo abandonava o serviço militar em pleno período da repressão. Ao fazer uma analogia com a questão do Estado Brasileiro que se configura a partir dos anos de 1980, verifica-se que este - o Estado - desvia-se de sua função original, deixando de exercer seu papel principal, para atrelar-se aos ditames do mercado, o qual se coloca como instrumento regulador da vida social, estabelecendo a iniciativa privada como operadora do sistema e evocando o Estado mínimo, desregulado, como instrumento de garantia da propriedade e dos contratos, trazendo conseqüências danosas às políticas públicas brasileiras, em especial às educacionais.

Assim, ao longo do presente texto, considerando a experiência pontual da Reforma do Estado Brasileiro, empreendida a partir da metade da década de 1990, discutiremos o cenário em que se dá a diminuição do Estado como ente executor das políticas públicas brasileiras, em prol do mercado enquanto instância privilegiada para tal, no contexto da atual crise do capital.

No que se refere às políticas públicas educacionais que vêm sendo implementadas no contexto da ausência do Estado ou da redefinição de seu papel, que passa a ser predominantemente o de regulador, analisaremos o processo de instituição das avaliações externas, com foco na educação básica, especialmente no ensino fundamental, para o qual foram criados o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB e a Prova Brasil.

Assim, interessa compreender as repercussões dessas avaliações externas, elaboradas de forma totalmente centralizada e padronizada e, portanto, descontextualizada da realidade das escolas situadas nas diversas regiões do país, para a educação como um todo e para o trabalho docente em particular.

1 A expressão Estado Desertor foi utilizada anteriormente, dentre outros, por Luis Enrique Aguilar, em sua obra intitulada “Estado Desertor: Brasil-Argentina nos anos de 1982-1992”, produto de sua tese de doutorado.

O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO: O CAMINHO DA DESERÇÃO

Rever as teorias de Estado, cunhadas ao longo da história da civilização, é algo interessante que demanda grande esforço intelectual, já realizado por significativo número de teóricos, tais como Marx (1978), Gramsci (1968), Hobsbawm (1982; 1988; 1999; 2000), Sader (1993), Bobbio (1987), Weber (1994), dentre outros. Por isso, a preocupação aqui é, principalmente, discutir o papel desempenhado pelo Estado no contexto da política da educacional brasileira mais recente, visando compreender a educação enquanto bem público.

A construção do conceito de Estado obedeceu, ao longo de sua história, a uma ideologia formalista e/ou instrumentalista, supervalorizando seu aspecto jurídico. Farias (2000) chama a atenção para a necessidade de compreensão do papel do Estado como um instrumento político, social, histórico e contraditório, no marco do entendimento de que este é o caminho para elaborar análises que não sejam estéreis.

Farias (2000) defende que a natureza do Estado está assentada no entendimento de seu silogismo, de sua estrutura, de seu fetichismo, de sua genealogia, da “fisco-finança” e de sua teleologia, de modo que é preciso compreendê-lo dentro de um *corpus* dialético que justifique sua própria contradição, organicidade e complexidade. Consequentemente, o Estado poderá desempenhar um papel de mediador e de agente interventor, principalmente com relação à sociedade, assim como com o próprio modo de produção capitalista.

Nesta perspectiva, o Estado dá sustentação à implantação e permanência do processo de acumulação do capital, resguardando suas diferenças temporais e territoriais, pois, historicamente, o Estado capitalista sofreu transformações, permeadas por crises que abalaram suas estruturas, sendo estas estudadas por alguns estudiosos como ciclos sistêmicos de acumulação (ARRIGHI, 1994).

Para alguns estudiosos, como Oliveira (1998), a queda da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, constituiu-se num marco histórico como a grande crise do capitalismo, que tem como pano de fundo o estremecimento das bases da democracia liberal, sendo que suas consequências visíveis, à época, foram o desemprego em massa e a abrupta queda das taxas de acumulação do capital.

Segundo Oliveira (1998), alguns mecanismos foram utilizados como saída para a referida crise e, dentre estes, a utilização do fundo público como financiamento da força de trabalho, representado pelos gastos sociais, foi fundamental naquele momento histórico, daí derivando o chamado Estado-providência. De acordo com Frigotto (1996, p. 70),

a entrada do Estado como imposição necessária no enfrentamento da crise de 29 foi, ao mesmo tempo, um mecanismo de superação da virulência da crise e um agravador da mesma nas décadas subseqüentes. A volta às teses monetaristas e mercantilistas protagonizadas pelo ideário neoliberal explicita a ilusão de que o problema crucial esteja nos processos de planejamento e, portanto, de interferência do Estado na economia.

A supremacia keynesiana² inicia-se na década de 1930 e se consolida no pós-guerra, como referencial inovador para a organização do Estado, bem como das sociedades capitalistas, constituindo-se em uma política anti-cíclica, tendo como concepção teórica a centralidade no modelo de crescimento, no pleno emprego e na distribuição de renda.

As idéias de Keynes se opõem ao *laissez faire*, ou seja, ao Estado não intervencionista liberal, implicando profundas mudanças, não só econômicas, como também na dinâmica social, estabelecendo novas formas de relação entre a sociedade e o Estado e, preponderantemente, implantando uma nova divisão do trabalho, evidenciando novas teorias econômicas, com base no binômio taylorismo/fordismo (FRIGOTTO, 1996), onde o modelo de intervenção está centrado no tripé Estado/capital/trabalho (LEAL, 1990).

A partir do acordo de Bretton Woods, o qual dá origem a instituições reguladoras como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), instala-se um Estado de caráter reformista, que conta com um período considerável de crescimento e estabilidade, no qual a hegemonia americana se consolida, bem como tem ascensão o Bloco Socialista. É este o cenário que favorece ampliar as políticas sociais, configurando o *Welfare State*, que traz no bojo, segundo Leal (1990),

[...] a própria contradição capitalista: tanto é funcional ao processo de acumulação - na medida em que o setor público arca com parte dos custos de reprodução - quanto atende à classe trabalhadora, via concessões de benefícios sociais, promovendo sua reprodução e possibilitando as condições de sua manutenção. [...] O *Welfare State* desempenha funções fundamentais: de um lado, retirando do campo da luta de classes o conflito político, através da satisfação das necessidades da classe operária e da promoção dos meios para seu atendimento de forma coletiva. De outro, propiciando uma maior regularidade ao processo de produção, dando uma maior estabilidade à economia através da desconexão entre mudanças na demanda efetiva e no emprego (p. 08).

2 O Keynesianismo, também conhecido como Estado de Bem-Estar Social, consiste em uma teoria econômica consolidada pelo economista inglês John M. Keynes, em seu livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, a qual afirma o Estado como indispensável ao controle da economia, visando a um sistema de pleno emprego.

No Brasil, este cenário apresenta nuances no período desenvolvimentista conferido à Era Vargas³, chamando a atenção a significativa intervenção realizada pelo Estado, com o propósito de estimular a industrialização, com vistas ao progresso. Porém, não se pode afirmar que o *Welfare State* se materializou no Brasil, uma vez que o acesso às melhorias de vida, garantia de direitos sociais e de um padrão de qualidade nas áreas da saúde, educação, moradia, emprego, dentre outros, a ele atribuídos, não aconteceu, na sua totalidade, no Brasil.

No plano internacional, a revolução tecnológica, a supervalorização do dólar, o fim da paridade ouro/dólar, a crise do modelo taylorista e a alta do petróleo contribuíram, de forma significativa, para a crise que vai se consubstanciar na década de 1970. Com relação às crises historicamente enfrentadas pelo modo de produção capitalista, Frigotto (1996) entende que:

[...] a literatura que analisa a gênese e o desenvolvimento histórico do capitalismo, começando pelas análises de Marx, Engels e Rosa de Luxemburgo, nos dá conta que, de tempos em tempos, o sistema, de forma global, enfrenta crises violentas e colapsos que não vêm de fatores exógenos, mas justamente do caráter contraditório do processo capitalista de produção. As crises de 1914, 1929 e agora a crise que se apresenta de forma brutal dos anos 70/90, exemplificam estas erupções violentas de um processo de crises cíclicas. Os conteúdos, as formas, os atores e forças em jogo e a gravidade dos destroços são diversos no tempo e no espaço. Cabe, pacientemente, perquirir estas especificidades e evidenciá-las (p. 65).

Concordando com as idéias de Frigotto (1996), afirmamos que é necessário evidenciar as consequências desse momento histórico no que se refere à reestruturação produtiva implementada, que tem como marco efetivo o processo de globalização e o neoliberalismo.

Ianni (1995), em sua clássica obra “A sociedade global”, evidencia que a idéia de globalização está em muitos lugares e muitas interpretações podem ser atribuídas a ela. A globalização é um fenômeno que afeta múltiplas dimensões da vida humana, mas, para se materializar, utiliza centralmente a economia, para estabelecimento das leis de acumulação, concentração e centralização do capital, rompendo limites reguladores dos estados nacionais.

Nesse processo, o neoliberalismo, como postulado teórico-ideológico, estabelece-se por meio de seu vínculo direto com os princípios da concorrência. Mas, é na virada de 1970 para 1980, que ele se constitui com mais força, a partir de governos conservadores da Europa e Estados Unidos, abrindo portas para a intensificação da economia, sendo que este momento é chamado por alguns

3 A Era Vargas corresponde ao período em que Getúlio Vargas governou o Brasil por 15 anos (de 1930 a 1945). A época é tida como divisor de águas em razão das alterações empreendidas no país, social e economicamente.

autores, a exemplo de Frigotto (1996), de “3ª Revolução Industrial”.

No que se refere à América Latina, o receituário neoliberal não se dá uniformemente. Segundo Cano (1999), apenas no período entre 1989 e 1990 é que a maioria dos países latino-americanos desencadeia suas reformas, pautadas no ajuste político e econômico, estabelecendo as normas herdadas dos países centrais.

A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E AS ATUAIS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: UMA ANÁLISE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS NO ENSINO FUNDAMENTAL

A avaliação nunca será neutra, desinteressada ou objetiva, mas sim política, ideológica e trazendo uma opção de sociedade (SOBRINHO, 2003, p. 97).

Para empreender uma análise sobre a reforma do Estado brasileiro, há que se fazer um recorte teórico, uma vez que mudanças de concepção de Estado foram se constituindo historicamente e dizem respeito também à reconfiguração das esferas pública e privada e ao entendimento da própria dinâmica do capital.

Experiências externas de mudanças estruturais concorrem para a implantação das raízes efetivas da Reforma do Estado brasileiro, a partir de 1994, pouco antes da posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando da realização, em Brasília, de um seminário internacional para definir um novo paradigma da administração pública, tendo a segunda versão ocorrido em 1996, no governo de FHC (SILVA Jr., 2002).

Tão logo iniciou o governo FHC, o então representante do Ministério da Reforma e do Aparelho do Estado-MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira, publicou um documento intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), contendo as orientações necessárias para a mais rápida mudança estrutural já vivenciada pelo Estado brasileiro.

Embora a reforma seja referente ao aparelho do Estado, houve uma imediata orientação para a reforma administrativa - definida pelo núcleo estratégico do Estado - e a descentralização da administração pública, com a implantação de agências executivas e de organizações sociais, controladas por contrato de gestão, o que, segundo o Ministro Bresser Pereira, deveria fortalecer a administração pública direta (SILVA Jr. & SGUISSARDI, 1999).

A defesa que se fazia era em prol de um modelo gerencial, introjetando a lógica de mercado na função pública. A esse respeito, Silva Jr. (2002) afirma que “o poder regulador sob a forma do ‘político’ é agora o poder econômico,

macrogerido pelo capital financeiro”, com consequências para o setor social, para a cidadania e para a educação (p. 156).

Neste sentido, estudos de diferentes autores, como Barroso (2006), Oliveira (2006), Maués (2008), Afonso (2000), dentre outros, discutem as transformações advindas de novos modos de regulação e sua repercussão sobre a gestão de redes de ensino e o exercício do trabalho docente, que passam a ser calcados, cada vez mais, em critérios de eficiência, produtividade e excelência, na maioria das vezes guiados por padrões internacionais.

Termos como descentralização, autonomia, flexibilidade e outros passam a fazer parte do cotidiano dos trabalhadores da educação que, na prática, se traduzem na crescente demanda de atividades e responsabilidades imposta, com vistas aos resultados definidos externamente, contribuindo para a intensificação e a auto-intensificação do trabalho docente, produzido a partir de demandas globais, mas ensejando respostas locais (OLIVEIRA, 2007).

Trata-se de uma descentralização educacional, acompanhada de uma padronização administrativa e pedagógica, fruto de reformas educacionais exógenas, que atingem diretamente os trabalhadores docentes, agora obrigados a apreender saberes e práticas até então prescindíveis ao exercício da profissão (SANTOMÉ, 2001). Os educadores passam a ser responsabilizados pelos destinos da escola, dos alunos e da própria educação, o que enfatiza a atual natureza regulatória que vem sendo posta para a educação.

No atual contexto das reformas educacionais brasileiras, chama a atenção a importância atribuída à avaliação, sobretudo às avaliações externas, e o seu estabelecimento no campo da gestão educacional, sendo que, para a compreensão das políticas que determinam a materialização dessas avaliações externas, é necessário entender o processo de reestruturação produtiva e de Reforma do Estado acima discutidos, o que baliza a apreensão do percurso histórico das políticas públicas educacionais no Brasil, favorecendo o conhecimento que ultrapassa a mera aparência, na perspectiva do domínio da totalidade.

Silva Jr. (2002) aponta que as ações realizadas pelo governo brasileiro no que se refere à política educacional têm a ver, principalmente, com as determinações de Organismos Internacionais que, nos anos de 1990, amparados pela orientação neoliberal explícita no governo FHC, se estabelecem dentro de um contexto maior de regulação do Estado, haja vista o papel desempenhado nos últimos anos pelas agências de fomento da educação no Brasil.

No que se refere às políticas de avaliação de aprendizagem e do rendimento escolar, verifica-se que estas têm ocupado fortemente as agendas política e técnica dos países da América Latina e, especialmente, do Brasil, nos últimos anos, quando passou a ocorrer uma verdadeira massificação dos processos de avaliação e a inclusão

desses países em medições internacionais⁴, sob o pretexto de monitorizar a qualidade da educação em cada país ou região (CARRASCO & TORRECILLA, 2009).

Destaca-se aqui, dentre eles, o Programme for International Student Assessment (Pisa), sendo necessário, de imediato, considerá-lo como uma ação que se apóia em um Organismo Internacional (OCDE) e, conseqüentemente, traz consigo a marca da reestruturação do capital e das transformações que dela emanam, de ordem produtiva (toyotismo/acumulação flexível), econômica (a supremacia do capital financeiro), política (neoliberalismo), tecnológica (a microeletrônica, a robótica e a nanotecnologia) e ideológica (a pós-modernidade, a sociedade do conhecimento); ou seja, esse emaranhado de mudanças de grande proporção se traduz, para a educação, na necessidade “da passagem de uma teoria comportamental de aprendizagem, para uma teoria cognitiva da aprendizagem” (CARVALHO, 2009, p. 08), e desencadeia uma nova forma de ensinar e aprender, do que ensinar e do que aprender - uma nova escolarização.

O perfil acima descrito só confirma o caráter regulador do PISA, agudizado “pelos processos de montagem e flexibilidade do conhecimento” (*idem*), com vistas à empregabilidade e enseja convênios de assistência técnica e financeira para a educação, onde esta, “com sua conotação utilitarista e instrumental é apenas uma estratégia para a perpetuação do sistema capitalista cujas conseqüências são visíveis na precarização das condições de trabalho e na vida do indivíduo por completo” (ALVES, S/D, p. 8).

Neste sentido, a avaliação pode se constituir num poderoso instrumento de regulação. As avaliações externas que vêm sendo instituídas na educação brasileira, tais como o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB, Prova Brasil, Provinha Brasil, dentre outros, sob o formato de testes objetivos, constituem estratégias de poder largamente utilizadas em uma relação hierárquica que sanciona os sujeitos para subordiná-los e dirigir seu desempenho de acordo com os interesses e as demandas do modelo de sociedade hegemônico constituído (FOUCAULT, 1997).

Por razões metodológicas, há que se fazer um recorte teórico para centrar a discussão em torno das avaliações externas referentes ao ensino fundamental da educação básica, tais como a Prova Brasil e o SAEB, que vêm sendo implementadas a partir dos anos de 1990, período de significativas transformações para a política educacional brasileira.

4 Dentre as principais avaliações internacionais tem-se o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes - PISA, promovido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, e as avaliações das aprendizagens desenvolvidas pelo Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), promovido pela UNESCO.

A implementação dessas avaliações tem demandado, por parte dos gestores, um novo reordenamento educacional com vistas à execução dos programas avaliativos e, por parte dos teóricos da educação, uma série de críticas com relação à forma de elaboração e execução desses processos avaliativos, que se dão de forma exógena, com objetivos preestabelecidos e metodologia focada no quantificável (SAUL, 2006), sendo reforçados e estimulados com recursos financeiros de instituições e programas governamentais.

A Prova Brasil e o SAEB são dois exames complementares desenvolvidos pelo INEP/MEC, componentes do Sistema de Avaliação da Educação Básica. O SAEB foi criado em 1990 e a Prova Brasil em 2005. Ambos os exames são aplicados a cada dois anos e, por possuírem a mesma base metodológica, passaram a ser realizados de forma conjunta.

Conforme informações extraídas do sítio do INEP na internet, os dois exames avaliam as mesmas disciplinas, Língua Portuguesa e Matemática, e constituem uma forma de diagnóstico em larga escala, visando “avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos”. A diferença consiste na população de estudantes aos quais são aplicados e, conseqüentemente, aos resultados que cada um oferece⁵. Ainda de acordo com o INEP, a partir das informações do SAEB e da Prova Brasil:

[...] o MEC e as secretarias estaduais e municipais de Educação podem definir ações voltadas ao aprimoramento da qualidade da educação no país e a redução das desigualdades existentes, promovendo, por exemplo, a correção de distorções e debilidades identificadas e direcionando seus recursos técnicos e financeiros para áreas identificadas como prioritárias. As médias de desempenho nessas avaliações também subsidiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), ao lado das taxas de aprovação nessas esferas. Além disto, os dados também estão disponíveis a toda a sociedade que, a partir dos resultados, pode acompanhar as políticas implementadas pelas diferentes esferas de governo. No caso da Prova Brasil ainda pode ser observado o desempenho específico das escolas públicas urbanas do País (www.inep.gov.br).

Embora as escolas não sejam obrigadas a participar, há um forte apelo, e até mesmo pressão, para que haja uma participação cada vez maior, por meio do discurso de que o comprometimento dos participantes para com esses exames

5 A Prova Brasil avalia alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, da rede pública e urbana de ensino; assim, a avaliação é censitária e oferece resultados de cada escola participante, em todas as regiões do Brasil. O SAEB, por sua vez, avalia alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, e também os da 3ª série do ensino médio regular, tanto da rede pública quanto da rede privada, em área urbana e rural; é uma avaliação por amostra, sendo realizada com o sorteio de turmas e escolas das redes estadual, municipal e particular em todo o País; seus resultados, portanto, são representativos. Os resultados do SAEB, em conjunto com as taxas de aprovação escolar, são a base de cálculo para o IDEB de cada estado e do Distrito Federal e, conseqüentemente, do Brasil.

é de suma importância para a qualidade dos resultados apurados. Além disto, somente participando desses exames é possível que a escola tenha o seu IDEB calculado, o que é condição *sine qua non* para fazer jus a recursos financeiros de programas do governo⁶.

O PISA, como instrumento de regulação, induz os governos a realizar processos de auto-avaliação, onde o IDEB é o mais perfeito exemplo, uma vez que o toma como referência. Daí a importância dada ao ranqueamento pelos países que desse Programa participam.

De acordo com o INEP, é necessário realizar o SAEB e a Prova Brasil para se calcular o IDEB, índice que constitui o eixo do Programa de Metas Compromisso Todos pela Educação, do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE. Desta forma, a avaliação consiste no primeiro passo para a adesão às metas do Compromisso e, conseqüentemente, para a recepção de apoio técnico e financeiro do MEC.

Um dos grandes problemas, contudo, se refere à padronização das provas, o que incorre em uma grande limitação do recurso como instrumento de avaliação da qualidade da educação. Este tipo de avaliação acaba por estabelecer *rankings* entre os indivíduos e as escolas examinadas, sendo altamente questionável que este modelo de avaliação de caráter quantitativo, de natureza classificatória, efetivamente venha a medir o que os alunos sabem ou que sabem fazer.

Segundo Esteban (2008), é um grande erro comparar a pontuação que se obtém em exames dessa natureza com o objetivo de conseguir uma educação de qualidade, pois pontuação não é qualidade e qualidade não é pontuação.

Assim, é preocupante que, consciente ou inconscientemente, se venha dando, cada vez mais, legitimidade a este tipo de avaliação, considerada por especialistas como um retrocesso, por valorizar ações de incentivo e de castigo no âmbito do contexto educacional. Considera-se tudo isto no interior de um discurso que, pretensamente, intenciona melhorias e avanços na qualidade da educação, um grande contra-senso, até porque o que se verifica no período a partir da implementação dessas avaliações é que os seus resultados apenas constatarem a má qualidade da educação pública no Brasil.

Nos últimos anos, verifica-se que é grande a importância atribuída à avaliação externa, como indutora da qualidade da educação pública, numa associação quase direta entre quantidade do desempenho e qualidade da educação. No entanto, a pergunta que fica é: como aferir qualidade a partir de um teste padronizado realizado em larga escala, aplicado indistintamente em todo o território nacional, com questões objetivas, cuja formulação ocorre de forma

6 O PDE-Escola é um exemplo de recurso financeiro destinado às escolas públicas com IDEB abaixo da média.

desarticulada do cotidiano escolar, desconsiderando, assim, as suas particularidades e os diferentes contextos sócio-culturais em que os alunos e as escolas se inserem?

Passa a ocorrer, certamente, um engessamento da dimensão sócio-histórica tão cara à instituição escolar, de modo que é inevitável o descompasso gerado entre os resultados obtidos neste tipo de exame e os sujeitos que os produzem. Não bastasse isso, a classificação produzida muitas vezes serve meramente para justificar a exclusão existente no processo; contudo, de acordo com Afonso (2000), a qualidade resultante de um processo excludente não responde às necessidades de uma escola pública democrática que pretenda se colocar, efetivamente, em prol das classes populares.

A centralidade de avaliações do tipo da Prova Brasil e do SAEB se inserem em um contexto de regulação externa à dinâmica pedagógica, contribuindo para dificultar a reflexão da escola sobre o próprio trabalho, na perspectiva de estabelecer formas democráticas de regulação do trabalho a ser desenvolvido para um efetivo processo ensino-aprendizagem.

Isto pode limitar a própria ação pedagógica cerceando, muitas vezes, a autonomia do trabalho docente, que tende a sofrer a perda do controle sobre o processo, bem como a noção de sua integridade, tornando-se apenas um executor dos processos avaliativos, sendo alienado da sua concepção.

Assim, tendo em vista que as reformas educacionais que vêm sendo implementadas no contexto da Reforma Administrativa do Estado trazem, em seu bojo, uma nova organização, a partir de normas que levam à padronização de importantes processos, com especial destaque para as avaliações externas, tende a haver alterações nas relações de trabalho, pela eminência da desprofissionalização e da precarização do trabalho docente, levando à flexibilização e crescente desregulamentação da própria legislação trabalhista (OLIVEIRA, 2004).

De acordo com Rodrigues (2002):

[...] a tendência para a desprofissionalização assenta naquilo a que se pode chamar mecanismos de desqualificação dos profissionais, de perda ou transferência de conhecimentos e saberes, seja para os consumidores, o público em geral, os computadores ou os manuais (p.71).

Assim, em função da própria legislação e dos programas de reforma implementados, como a “pedagogia de projetos”, a “transversalidade dos currículos”, as “avaliações formativas” e, também, as “avaliações externas”, são muitas as exigências a que os trabalhadores docentes vêm sendo forçados a responder, como se fosse algo “natural e indispensável” ao exercício de suas funções, gerando “sensação de insegurança e desamparo tanto do ponto de vista objetivo - faltam-lhes condições de trabalho adequadas - quanto do ponto de vista subjetivo”(OLIVEIRA, 2004, p. 1141).

Por fim, destacamos que as mudanças na educação oriundas dos processos de reforma do Aparelho de Estado têm agravado o quadro de instabilidade e precariedade da educação no país, não obstante as políticas destinadas a melhorar a sua qualidade, tais como: mais horas de aulas, ampliação de calendários escolares, descentralização, avaliações externas, ações focadas nos diretores e na sua gestão, fomento da competição entre escolas, privatização etc. Isto, provavelmente, porque tais políticas não foram gestadas no interior da educação, nem de acordo com pressupostos da filosofia, da psicologia, da sociologia ou da pedagogia e sim, tão somente, da economia

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É fato que toda avaliação se vincula a determinadas concepções de educação que, por sua vez, se integram a uma concepção de sociedade. Sendo a avaliação um fenômeno “ético-político”. Considerando que a educação é um bem público e não um negócio a ser empreendido em um contexto de mercado, não é possível concordar com o modelo de avaliação externa que vem sendo desenvolvido na educação brasileira, em todos os níveis educacionais, numa clara perspectiva de *rankeamento*, cujas informações são puramente quantitativas a respeito de quem são os melhores e os piores.

A grande questão que se coloca é que esse tipo de avaliação, a partir de testes padronizados, ao contrário de oferecer um sentido mais amplo de educação, com foco na democratização do acesso a uma educação de qualidade, oferece um olhar simplório dos resultados auferidos por meio de uma prova, os quais tão somente atendem a interesses particulares de minorias privilegiadas, sem quaisquer vantagens para a grande maioria do público que a ela se submete.

Este tipo de avaliação, que tem como referência, sobretudo, a valorização de uma formação educacional para o atendimento de interesses empresariais e mercadológicos do mundo dos negócios e dos lucros, com foco no individual e não no coletivo, se opõe diametralmente a uma avaliação de natureza sistêmica, capaz de promover a cidadania, o avanço do conhecimento, a plena formação de cidadãos para a convivência de forma democrática na sociedade, pois está focada apenas, ou principalmente, em medir, quantificar e racionalizar o processo, desconsiderando a diversidade dos alunos, a singularidade de sua história e mesmo o contexto sócio-cultural no qual vivem.

Mais do que classificar e certificar, a avaliação deve ser um processo amplo, contínuo, global e integrador, que faça parte do cotidiano da sala de aula, de modo que o docente possa atuar de forma mais efetiva em função das dificuldades dos alunos, levando em consideração os conhecimentos dos mesmos.

Cabe ressaltar que a avaliação é algo de grande benefício e, mesmo, inevitável, durante o processo ensino-aprendizagem, visto que é por meio dela que se torna possível proceder às intervenções necessárias no contexto didático-pedagógico, uma exigência da própria natureza da atividade docente. Por isto, a avaliação não pode ser dispensada do processo educacional como fator de apoio à aprendizagem, pois favorece oportunidades para problematização e ressignificação por parte dos alunos, desde que adequada às suas reais possibilidades de aprendizagem.

A importância que se tem dado às avaliações externas tem ensejado efeitos perversos para a educação, pois o entendimento do que seja qualidade da educação vem se transformando em sinônimo de pontuação em provas ou em melhor classificação nos *rankeamentos* do MEC. O IDEB utiliza uma fórmula matemática com vistas a qualificar a educação das unidades educacionais que na prática se traduz e/ou se aplica assim:

$$\text{IDEB} = T + N = D$$

ou

$$\text{IDEB} = -\text{tempo} + \text{nota} = \text{desempenho}^2$$

Em síntese, a regra é “quanto menos tempo o aluno usar para cumprir cada ciclo na escola, associado à nota da Prova Brasil, melhor será seu desempenho no IDEB, ou seja, o desempenho é potencializado” e adequado ao limite estabelecido pelo MEC para que o país alcance a nota necessária definida por agentes externos à realidade educacional do país (mais precisamente a Organismos Internacionais, em especial a OCDE e mais diretamente o PISA). Trata-se de uma opção metodológica que, necessariamente, gera uma interpretação normativa. O posicionamento de Paz (2010) vem ao encontro dessa ideia:

Inadequado seria esquecer, que após 2002, com a eminência política do governo Lula, nas eleições federais, novas políticas educacionais foram formuladas, seguindo a tendência desenvolvimentista e centrada nos aspectos financeiros que caracterizaram a gestão de FHC. A guisa de exemplo podemos citar a continuidade e o aprofundamento dos mecanismos de avaliação externa, inserida no contexto de criação do FUNDEB e do PDE. No rol dessas políticas públicas, o PDE passa a influenciar definitivamente os novos paradigmas de avaliação externa no país, não apenas por suscitar o aprofundamento dos mecanismos de levantamento de dados e aprimorar a rigorosidade estatística, mas, em suma, pelo alto grau de politicidade e permeabilidade a questões de ordem externa, como o uso de parâmetros internacionais, inclusive daqueles oriundos de órgãos como a OCDE e significativo apelo à mobilização social, conforme se expressa em seu corpo legal, pelo Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007 (p. 5).

Essa obediência a esses agentes externos propicia uma “confusão intencional” acerca da relação entre qualidade da educação, desempenho escolar e taxa de aprovação, com vistas a forçar um alcance do índice desejável, onde o dado matemático não revela o que considera qualidade da educação, podendo ser observado no quadro abaixo que se refere aos dados das séries iniciais do Ensino Fundamental no Brasil:

Ano	2005	2007	2009	2011
IDEB	3,8	4,2	4,6	5,0
Taxa de aprovação (rendimento)	81,6%	85,8%	88,5%	91,2%
Desempenho- L. Portuguesa/Prova Brasil/SAEB	172,3	175,8	184,3	190,58
Desempenho- Matemática/Prova Brasil/SAEB	182,4	193,5	204,3	209,63

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MEC/INEP.

Sem desmerecer a importância das avaliações, sejam elas censitárias ou não, uma fonte de dados que sirva de parâmetro para compreender as próprias contradições do sistema e sua dimensão política, é perfeitamente plausível. Porém, responsabilizar um índice por definir a qualidade da educação, como se qualidade fosse algo passível de aferição, ou seja, uma qualidade que se reduz a dados matemáticos, necessariamente pressupõe um conceito adverso daquele que culturalmente a academia, os professores e os movimentos sociais defendem.

Há claramente uma evolução dos níveis de desempenho e rendimento, que redundam no aumento progressivo do IDEB, mas não fica claro se esta evolução significa o crescimento social e cognitivo do aluno; além disto, o rendimento se refere à taxa de aprovação, entretanto, o aumento do número de alunos aprovados não se traduz no desenvolvimento intelectual do educando. E, por fim, questiona-se: até onde é válido eleger algumas disciplinas escolares em detrimento de outras, e se essas são mais ou são menos importantes?

Com relação à cidade de Belém- PA, lócus desta investigação, e que historicamente tem alcançado índices muito baixos frente ao ranking das capitais brasileiras; os números também cresceram como demonstra a tabela abaixo.

Ano	2005	2007	2009	2011
IDEB/BELÉM	3,0	3,4	3,9	4,2
Taxa de aprovação (rendimento)	73,3%	76,4%	81,0%	88,0%
Desempenho-L. Portuguesa/Prova Brasil/SAEB	159,4	164,53	175,03	180,93
Desempenho-Matemática/Prova Brasil/SAEB	165,20	179,19	190,54	195,50

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MEC/INEP.

Importa não realizar uma análise simplista supervalorizando o aumento ou o decréscimo do índice, afinal há toda uma conjuntura (nos três níveis do governo, a exemplo do PDE, onde as metas falam por si só), que agregam ações pontuais para o crescimento do índice, entretanto a oscilação do índice para mais ou para menos não pode servir de paralelo para medir ou fazer parte de afirmações sobre a qualidade da educação.

Admite-se que tal oscilação deve servir não apenas para fazer conjecturas, mas pode perfeitamente se somar a outros fatores em diferentes análises, uma vez que a empiria nos mostra que esses números não revelam os resultados em sua totalidade, ou seja, há que se ter cuidado com eventuais bons e maus resultados.

O IDEB, como essência do PDE, revela as contradições de um modelo de avaliação que pode ser interessante do ponto de vista de um mecanismo de verificação de rendimento, entretanto, é utilizado como um mecanismo de regulação que atende também aos interesses de empresas privadas que têm direta interferência na política educacional brasileira.

Assim, qualidade na educação passa a ser comparada com crescimento nas pontuações, gerando situações ilusórias, haja vista que responder a testes de múltipla escolha significa apenas o ato de escolher uma resposta, sem necessariamente haver qualquer reflexão sobre a mesma, o que é de suma importância no processo de construção do conhecimento.

Utilizar este tipo de instrumento na educação serve tão somente para classificar e definir posições, favorecendo a segregação e a desintegração e, evidentemente, acarretando desgaste e sofrimento. Além disto, uma das graves consequências é o aumento da pressão sobre o trabalho docente, dada a avalanche de prêmios e castigos, o que é mais uma ilusão, uma vez que essa lógica não tem efeito duradouro.

Ressaltamos que é preocupante que as políticas públicas educacionais, por meio de determinados programas que vêm sendo implementados, como é o caso das avaliações externas aplicadas à educação, insistam no abandono da idéia de educar para uma formação mais humana e menos instrumentalizadora, de educar na perspectiva de melhorar a sociedade, chegando ao ponto de fazer com que os docentes percam o entusiasmo pela atividade docente, dado o jogo de pressões e ameaças cada vez mais presente na sua realidade profissional.

A expectativa da chegada do novo milênio, juntamente com a esperança de um governo de esquerda, aguçou as expectativas de um sistema educacional que empreendesse uma política educacional condizente com as reais necessidades educacionais do Brasil. Porém, percebe-se um impulso avaliativo do Estado sobre a educação e o aumento do controle sobre todos os níveis de ensino, com rebatimento nas práticas educativas, mantendo-se a educação voltada à estagnação ou regressão social, diminuindo espaços de direitos e políticas sociais.

Neste sentido, urge que se fortaleça um movimento entre os profissionais docentes, na perspectiva do estabelecimento de um debate contra-hegemônico, visando o resgate do efetivo papel pedagógico da avaliação no processo educacional, qual seja o da emancipação e do apoio à construção do conhecimento.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2000.

ALVES, G. As metamorfoses do mundo social e do trabalho e a educação profissional. **Revista HISTEDBR**. In: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario8. Consulta em Ago/2012.

ARRIGHI, G. **O longo século XX** - dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. São Paulo: Unesp/Contraponto, 1994.

BARROSO, João. (org.). **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: EDUCA, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política; tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

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

CANO, W. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In: FIORI, José Luiz. (Org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

CARVALHO, Luís Miguel. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do Pisa como instrumento de regulação. **Revista Educação e Sociedade**. Vol.30. n.109. Campinas set./dez.2009.

COSTA, E. **A globalização e o capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

ESTEBAN, M. T. **Exames nacionais e subalternização das classes populares**. 31ª Reunião Anual da ANPEd. CD-ROM. 2008.

FARIAS, FB. **O estado capitalista contemporâneo**: para a crítica das visões regulacionistas. (Coleção Questões de Nossa Época; v. 73). São Paulo: Cortez, 2000.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural(Coleção Os Economistas), 1982. Caps. I e II.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1997.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1996.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. Porto Alegre: Globo, 1987.

HOBBSBAWN, E. **A era das revoluções**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. **A era dos impérios**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. **A era dos extremos: breve século XX 1914-1991**. 2ª ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1999.

IANNI, Otávio. **Sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LEAL A outra face da crise do estado do bem-estar social: neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. **Cadernos de Pesquisa do NEPP**, n. 13. Campinas: Unicamp/NEPP, 1990.

MARX, Karl. **O dezoito brumário e cartas a Kugelmann**. Tradução Leandro Konder e Renato Guimarães. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MAUÉS, O. C. O produtivismo acadêmico e o trabalho docente. **Universidade e Sociedade** (Brasília), v. 41, p. 21-31, 2008.

OLIVEIRA, D. A A. **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

_____. A regulação da educação na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. Belo Horizonte: **Educação em Revista**, n. 44, p. 209-227, dez.2006.

_____. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas: vol. 26, n. 92, p. 753-775, Especial - out. 2005.

_____. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, nº 89, p. 1127-1144, set-dez/2004.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

RODRIGUES, M.L. **Sociologia das profissões**. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 2002.

CARRASCO, Marcela Román & TORRECILLA, F. Javier Murillo. A avaliação das aprendizagens na América Latina: comportamentos e tendências do desempenho escolar dos estudantes latino-americanos nos ensinos primário e secundário. **Sísifo**. Revista de Ciências da Educação, 9, 2009, p. 31-46. In: <http://sisifo.fpce.ul.pt>. Consulta em Fevereiro/2010.

SADER, Emir. **Estado e política em Marx**. São Paulo: Cortez, 1993.

SANTANA, L.C. O liberalismo clássico e a valorização do ensino privado. In: LOMBARDI, J. C. & SANFELICE, J. L. (orgs). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas-S. P, Autores Associados, 2007.

SANTOMÉ, Jurjo T. O professorado em épocas de neoliberalismo: dimensões sociopolíticas de seu trabalho. In: LINHARES, Célia. (org). **Os professores e a reinvenção da escola**: Brasil e Espanha. São Paulo, Cortez, 2001.

SAUL, A. M. **Avaliação emancipatória**: desafios à teoria e à prática de avaliação e reformulação do currículo. São Paulo, Cortez. 2006.

SILVA Jr. J. R & SGUISSARDI, V. **Novas faces da educação superior no Brasil**. Reforma do estado e mudança de produção. Bragança Paulista-SP: EDUSF, 1999.

SILVA, Jr. J. R. **Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC**. S. Paulo: Xamã. 2002.

SILVA, M. A. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do banco mundial. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002.

SOBRINHO, J. D. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez. 2003.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UnB, 1994.

Principais sites consultados:

<[http\www.google.com.br](http://www.google.com.br)> Acesso em fevereiro/2012.

<[http\www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)> Acesso em fevereiro/2012.

<[http\www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)> Acesso em fevereiro/2012.

MARIZA FELLIPE ASSUNÇÃO é doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará, instituição onde também obteve o título de mestra. Atua como professor titular na Secretaria de Estado de Educação do Pará. E-mail: marizafelippe@yahoo.com.br

VERÔNICA LIMA CARNEIRO é doutoranda no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará, instituição onde também obteve o título de mestra. Atua como professora assistente na Universidade Regional do Cariri - URCA, na área de Gestão da Educação e Políticas Educacionais. E-mail: vecar1407@gmail.com

Recebido em março de 2012
Aprovado em julho de 2012