

ESTADO, EDUCAÇÃO E AVALIAÇÃO EXTERNA: RELAÇÕES E CONSEQÜÊNCIAS

STATE, EDUCATION AND EXTERNAL EVALUATION: RELATIONSHIPS AND CONSEQUENCES

Ana Lúcia GARCIA¹
Iraide Marques de Freitas BARREIRO²

RESUMO

Para melhor analisar o sistema nacional de avaliação do ensino via exames padronizados e aplicados em larga escala, é importante compreender a lógica, premissas ou concepções que se tem de Estado. Desse modo, o presente artigo trata, a princípio, da constituição desse Estado Avaliador, propositor de políticas públicas de cunho neoliberal; em seguida, parte-se para uma breve análise de como a educação tem sofrido com as conseqüências da política de cunho neoliberal e como a avaliação externa caminha ao encontro desse Estado. Por fim, destaca-se como o estudo do local - a escola - é importante para que os seus agentes possam compreender os processos avaliativos, apropriarem-se dos resultados e imprimir-lhes novos significados e, conseqüentemente, novas ações.

Palavras-chave: Estado; Avaliação Externa; Escola.

ABSTRACT

In order to analyze the national system of evaluation of the teaching through standardized exams and applied in wide scale it is important to understand the logic, premises or conceptions that we have about State. This way, the present article deals, at first, with the constitution of Evaluative State, that proposes public politics of neoliberal form; soon after, it presents a brief analysis of how the education has been suffering with the consequences of the politics of neoliberal form and how the external evaluation goes in the direction of this State. Finally, it points out how the study of the place - the school - can contribute so that the actors of the educational process accomplish its work, as the evaluation, in a more reflexive and conscious way.

Keywords: State; External Evaluation; School.

¹ Mestranda, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual Paulista (UNESP). Marília, SP, Brasil. Correspondência para/correspondence to: A.L. GARCIA E-mail: <analucia_caf@hotmail.com>

² Docente, Graduação, Universidade Estadual Paulista (UNESP-Assis) e do Programa de Pós-Graduação, (UNESP-Marília). E-mail: <iraide@assis.unesp.br>.

O estado neoliberal

Antes de analisar as dimensões da avaliação externa e como lidar com essa prática de forma mais consciente e reflexiva, é preciso tratar, embora brevemente, de dois conceitos: Estado e políticas públicas. Neste texto, Estado é entendido como aquele que propõe políticas, mesmo que sejam exigências de outros grupos sociais. Além de propositor, o Estado é aquele que exerce sua regulação.

Como assinala Barroso (2005), a regulação é uma forma de “[...] intervenção do Estado na condução das políticas públicas [...] mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados” (2005, p.727). Freitas (2005) define o termo regulação, pensado no âmbito das políticas neoliberais:

Regular, no sentido amplo do termo, é vocação de toda política pública, entretanto “regulação” foi um termo construído no interior das “políticas públicas neoliberais”, cuja eficácia maior foi obtida na gestão de Fernando Henrique Cardoso, para denotar uma mudança na própria ação do Estado, o qual não deveria intervir no mercado, a não ser como um Estado avaliador (FREITAS, 2005, p.913).

As políticas públicas, como explica Höfling (2001), são o “Estado em ação” (2001, p.31) ou as políticas de “*responsabilidade* do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada”.

Esses dois conceitos estão imbricados mutuamente, de forma que “[...] visões diferentes de sociedade, Estado, política educacional geram projetos diferentes de intervenção nesta área” (HÖFLING, 2001, p.30). Assim, determinada concepção de Estado produz determinadas

políticas públicas. Com base nesse princípio, compreender as características do Estado é fundamental para compreender as políticas públicas que estão em pauta.

Não é pretensão deste estudo fazer um recuo no tempo no que respeita ao processo de constituição do Estado atual. No entanto alguns acontecimentos merecem destaques.

Muitos autores afirmam ser a crise do capitalismo na década de 1970, ocorrida após a II Guerra Mundial, um acontecimento marcante para a constituição do Estado (MAUÉS, 2003; AZEVEDO, 2004; PALMA FILHO, 2005; NETO, 2000; ANDERSON, 1995), desencadeante para o fortalecimento do neoliberalismo, que tem sido apresentado como única saída para os problemas econômicos e sociais. Para explicar esse acontecimento, Maués (2003, p.90) destaca que

O mundo tem sofrido profundas mudanças em todas as esferas, sobretudo a partir dos anos 1970 do século XX. Essas transformações ocorrem em diferentes setores da vida, quer seja o político, o econômico ou o social. [...] A crise do capitalismo internacional representada pela crise do petróleo, pela alta inflacionária, pelo esgotamento do modelo fordista foram algumas das causas que fizeram entrar na cena política outros fatores que têm contribuído para uma nova fase de acumulação.

Para Azevedo (2004, p. 6), desde a década de 1970, “[...] as formas e funções assumidas pelo Estado passaram a ser postas em xeque, em consequência das próprias crises enfrentadas pelo modo de acumulação capitalista e dos rumos traçados visando à sua superação”.

Ainda destacando a crise dos anos de 1970, Palma Filho (2005, p.19) assinala que

[...] a crise fiscal vivida pelo estado capitalista no início dos anos 1970, que irá atingir toda a América Latina como também o Bloco Socialista do leste europeu, encontrará uma resposta

articulada pelos governos de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos posta em prática a partir do “consenso de Washington” e que ficou conhecida como a saída neoliberal para debelar a crise.

Para Neto (2000, p. 35), esse processo de redefinição do papel do Estado, ante a crise marcada pela sua incapacidade de ofertar os serviços essenciais à população, e pela ausência de agilidade administrativa por conta de sua burocracia, “[...] ganha força a defesa do livre mercado, da abertura econômica, da privatização de órgãos públicos e das reformas administrativa, tributária, previdenciária e financeira”. Dessa forma, ocorreu um processo de redução das responsabilidades do Estado, principalmente no âmbito das políticas públicas e o Estado de Bem-Estar Social, ou Estado intervencionista, passa a ser tido como um problema.

Anderson (1995) explica a origem da crise do capitalismo da década de 1970, como consequência do Estado intervencionista e com forte influência dos sindicatos e do movimento operário, os quais corroíam as bases de acumulação capitalista com suas reivindicações. Como solução dos problemas, dentre eles a recessão, as baixas taxas de crescimento e a inflação, Anderson (1995, p. 11) afirma:

O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos.

O Estado neoliberal, mais do que avocar-se como única saída para a crise, também vai

propor e implementar as políticas públicas, fundadas na lógica do mercado. Como já fora assinalado, as políticas públicas são coerentes com a concepção que se tem de Estado, no caso o neoliberalismo. Algumas idéias sintetizam o pensamento neoliberal: “menos Estado, mais mercado”, ênfase na liberdade individual, na liberdade para investir, na obtenção de lucros, para se desvencilhar da pernicioso intervenção estatal.

Assiste-se, dessa forma, à constituição do “Estado enxuto”: ao invés de propor e assegurar políticas públicas de ordem social como educação, saúde, segurança, habitação, enquanto direitos, o Estado tenta livrar-se delas por meio da transferência de responsabilidades a outros órgãos, como o setor privado. Um exemplo claro disto ocorre com a privatização de empresas, rodovias, serviços antes estatais e nacionais que passam a fazer parte das empresas privadas que os compram e ditam as regras daqui para frente.

Sobre esse assunto, Azevedo (2004, p. 15) postula que “[...] os poderes públicos devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado”. E Höfling (2001, p.37) explica a origem dessa crise que leva à privatização e transferência de responsabilidades do Estado:

[...] para os neoliberais, as políticas (públicas) sociais – ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento de acumulação capitalista – são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade.

Azevedo (2004) afirma, ainda, que, quando o Estado, ao contrário, tem mais gastos com as políticas públicas, acaba gerando o “inchamento da máquina governamental”; por causa desses gastos há necessidade de aumentar os tributos, provocando um aumento nos preços e,

conseqüentemente, na inflação e no desemprego. Nessa lógica, os neoliberais defendem que as políticas públicas são responsáveis pela crise do Estado capitalista.

É preciso observar, no entanto, que esse Estado capitalista não deixa totalmente de investir no social, com a diferença de que suas políticas são mais paliativas e assistencialistas e não ocasionam mudanças estruturais. Exemplo disso é o que acontece com as “bolsas” - bolsa escola, bolsa gás, vale leite -, quando não se investe para que o trabalhador tenha um salário digno para poder suprir suas necessidades. Ou ainda, as “cotas” para negros no curso superior, ao invés de se investir em todo o sistema educativo para melhoria da qualidade do ensino e diminuição do abismo entre escola pública e privada, além de equiparar as condições de acesso e permanência em todos os níveis de ensino.

Para Claus Offe, teórico que trata da política de Estado, certas medidas ou políticas sociais referem-se a uma necessidade que o Estado tem de oferecer benefícios para as sociedades dominadas, para que elas não representem ameaça e coloquem em risco a legitimidade do próprio Estado (CARNOY, 1988). Parece ser o que acontece com o rumo que as políticas públicas tomam em nosso país. Como em todos os setores sociais, a educação também sofre com as influências e reflexos do neoliberalismo. É o que veremos a seguir.

A educação no Estado neoliberal

Os defensores do modelo neoliberal de Estado, como resposta aos diferentes problemas das sociedades e em particular os da educação, apontam que a crise enfrentada na educação, no que se refere à qualidade dos serviços oferecidos, deverá ser resolvida quando o ensino passar a ser pensado pela lógica do mercado. Para Gentili (1996), é o que aconteceria com a criação de mercados educacionais contra a crise de eficácia, eficiência e produtividade da escola. Mas, para que se proceda a isso, algumas medidas têm

sido tomadas, como a competição interna, a concessão de prêmios e castigos com base no mérito e no esforço individual. É o que acontece quando o sistema de ensino oferece bônus para aqueles professores cujos alunos tiveram bom desempenho na avaliação externa. A sensação que se tem é que os professores são como os funcionários de uma rede de lojas, aos quais competem as vendas, e entre si concorrem e ganham títulos de “funcionário do mês”. É o que falta: “professor do mês” ou “do ano”. Essas medidas expressam a presença de veios da política neoliberal na educação.

Ainda sobre a solução de se pensar a escola sob a ótica do mercado, Gentili (1996) aponta que, desse modo, a educação perde o sentido de direito e assume a condição de propriedade, na medida em que uma das estratégias dessa mudança é o controle por meio da avaliação da qualidade da educação.

Avaliação e qualidade são postas numa relação direta pelas orientações neoliberais, de cunho empresarial, como se a primeira, em si, garantisse a qualidade da educação.

O neoliberalismo formula um conceito específico de *qualidade* decorrente das práticas empresariais. É transferido, sem mediações, para o campo educacional. As instituições escolares devem ser pensadas e avaliadas (isto é, devem ser julgados seus resultados), como se fossem empresas produtivas. 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, eficiente e flexível (GENTILI, 1996, p.9).

Um outro aspecto que se verifica com mais intensidade, a partir da década de 1990, são as medidas adotadas em nome da descentralização do ensino. Havia um discurso favorável à concessão de maior autonomia para

as escolas, como autonomia para elaborar o projeto político-pedagógico, para selecionar conteúdos relevantes, administrar financeiramente a escola com o dinheiro direto na escola, realizar a formação continuada dos professores, para merenda e transporte escolares, além da municipalização do ensino. No entanto, em nome da descentralização do ensino, o que se teve foi uma desconcentração. Ou seja, algumas tarefas foram transferidas para esferas menores como a escola, mas o poder de decisão e o controle continuaram no centro.

Em muitos casos se pratica muito mais a desconcentração, do que propriamente a descentralização. Isto é, realiza-se a delegação regulamentada da autoridade, tutelada ainda pelo poder central, mediante o estabelecimento de diretrizes e normas centrais, determinantes, dentre outros aspectos, do controle na prestação de contas e a subordinação administrativa das unidades escolares aos poderes centrais (LÜCK, 2006, p. 55).

Essa mesma autora assinala ainda que “descentralizam, centralizando, isto é, dando algo com uma mão, ao mesmo tempo em que tirando outra coisa com outra” (LÜCK, 2006, p.48). Essas práticas descentralizadoras aproximam a educação do mercado e assumem um modo de gestão empresarial nas escolas com aumento do controle e poder central.

Tal descentralização está diretamente relacionada com as políticas públicas de cunho neoliberal. As práticas ditas descentralizadoras constituem-se em um caminho para o Estado transferir responsabilidades para a escola em nome da autonomia e descentralização. A autonomia financeira que a escola possui para fazer uso da verba que recebe, de acordo com a necessidade da unidade escolar, por exemplo, perde-se na medida em que os recursos são direcionados para determinados segmentos, como material permanente e prestação de serviços. Igualmente problemática é a proclamada

autonomia da escola para elaborar seu projeto político-pedagógico, uma vez que a unidade escolar é submetida a uma avaliação externa que cobra o desempenho de acordo com os conteúdos, previamente estabelecidos e articulados às competências do ENEM, conforme afirmação a seguir:

A Proposta Curricular [do Estado de São Paulo] adota, como competências para aprender, aquelas que foram formuladas no referencial teórico do ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio (FINI, 2008, p. 19).

Observa-se aqui uma inversão na ação dos propositores de políticas educacionais, ou seja, a proposta em pauta adota o referencial teórico do ENEM, instrumento avaliador, e não o contrário. Portanto as diretrizes da política educacional e do conteúdo escolar obedecerão à lógica do instrumento avaliador, com vistas a resultados favoráveis esperados pelas futuras avaliações do ENEM.

Todavia, diante do quadro acima, é importante destacar que os educadores não devem perder de vista a função primeira da educação como desencadeante da criticidade e de que a escola constitui-se em elemento catalizador de contradições, até mesmo no que tange às determinações dos organismos internacionais, conforme afirma Oliveira (2007, p. 664).

Ainda que as reformas empreendidas ao longo dos anos de 1990, adentrando aos dias atuais, pautem-se por uma agenda mundializada, em cada país sua concretização se dá com diferenças, em ênfase e amplitude, decorrentes da história e trajetória específicas. Dessa forma, pela natureza e expressão da economia brasileira, ainda que as agências internacionais sejam um agente importante, longe estão de serem determinantes dos resultados das políticas efetivamente implementadas.

Ou seja, os professores continuam sendo fundamentais, assim como os cursos de formação de docentes; o que se tem não é mera reprodução, e tais agentes “estão muito longe de ditar as regras do jogo” (OLIVEIRA, 2007, p.664).

Avaliação externa

A partir da década de 1990, o Brasil passou a contar com a avaliação nacional para acompanhar a qualidade da educação. A avaliação externa ou em larga escala é relacionada com as políticas neoliberais na educação. Ao se verificarem os resultados da avaliação, por muitas vezes, o processo realizado e o trabalho desenvolvido são esquecidos, atribuindo-lhes uma nota. Tem-se, desse modo, uma transferência de responsabilidade do ensino para a escola e, conseqüentemente, para os professores.

Martins (2002, p. 163) capta resumidamente a essência dessa avaliação.

É inegável que realizar a avaliação externa em larga escala sobre os resultados obtidos pela escola constitui um importante indicador para que os gestores do sistema de ensino possam corrigir os problemas do fluxo escolar e reorientar as decisões e medidas legais. No entanto esses mecanismos podem limitar sobremaneira as possibilidades para a ampliação do exercício da autonomia da escola, caso continuem desconsiderando o incentivo à auto-avaliação, bem como a possibilidade de gestão de seus recursos.

É preciso esclarecer que não está posto que a avaliação externa seja ruim e não deva ser realizada. Ao contrário, o Estado tem o dever de avaliar e cobrar a qualidade do ensino que oferece. O problema é o que se faz com os dados dessa avaliação: são usados para criar *rankings educacionais* ou premiar com bônus professores cujos alunos tiveram bom desempenho, ao invés de se investir nas escolas que não apresentaram bons resultados. Dessa forma cria-se uma

competição no interior da rede de ensino e se perde o sentido de equipe, como fora assinalado.

Essa mesma autora enfatiza, ainda, que a avaliação tal como é realizada não parece captar “a complexidade da dinâmica intramuros escolares e tampouco suas características qualitativas, isto é, sua cultura, seus valores, a interação e os conflitos entre os pares e entre estes e a comunidade” (MARTINS, 2002, p.136).

Dessa forma, a especificidade do processo educativo é abandonada e ganham força valores como os de mercado e de uma administração empresarial e despreza-se a luta de profissionais que, há muito tempo, buscam a legitimação da administração da escola como algo distinto da administração que se tem no interior de uma empresa.

No que se refere à avaliação, Barroso (2005, p. 726) afirma que, a partir dos anos 80 do século XX, medidas políticas e legislativas afetaram a administração pública em geral e, dentre outras, destaca-se o reforço de procedimentos de avaliação.

Assim, também, aponta que “com o fim de reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma nova ‘administração pública’ que substitui um controlo directo e *a priori* sobre os processos, por um controlo remoto, e *a posteriori* baseado nos resultados” (BARROSO, 2005, p.732).

Não são poucos os estudos que apontam para a necessidade que o Estado adquiriu de avaliar o serviço que oferece, de tal modo que, ao mesmo tempo em que cobra a qualidade dos resultados, despreza o processo e transfere as responsabilidades pela crise. Assim, o que resta aos profissionais que estão *in locus*, que lidam com a “matéria-prima” da educação, que fazem a educação acontecer? É o que será discutido a seguir, o que fazer ou como lidar com a questão da avaliação externa no interior das escolas.

A escola

A escola é a última etapa, ou melhor, fim de todas as políticas educacionais para a área.

Estudos que buscam caminhos e lançam estratégias sobre como lidar com as políticas públicas e medidas que precisam ser postas em prática, não devem ter outro objeto de estudo a não ser a *escola*. É preciso conhecer, ter contato com a realidade educativa. A comunidade acadêmica não pode ter uma direção oposta à da realidade escolar, mas refletir junto com aqueles que fazem a educação acontecer.

Canário (1996, p.131) destaca a diferença existente entre “os estudos que partem da escola e a transformam em objeto de pesquisa, daqueles que se referem à escola, apenas na medida em que estudam fenômenos que ocorrem em escolas”. Para tratar a escola como objeto de estudo, é preciso encarar “o estabelecimento de ensino como uma totalidade” (CANÁRIO, 1996, p.131).

Para estudar a escola enquanto organização educativa, Lima (2003) propõe uma focalização multifacetada para contemplar toda a realidade e, assim, compreendê-la:

O que aqui se admite é a importância de uma focalização diversificada, sem a qual não parece ser possível dar conta da diversidade de fenômenos organizacionais – uma *focalização normativa* (estruturas e regras formais), uma *focalização interpretativa* (estruturas ocultas e regras não-formais e informais) e uma *focalização descritiva* (estruturas manifestas e regras efectivamente actualizadas) (LIMA, 2003, p.56)

Dessa forma, os estudos não devem privilegiar um ou outro aspecto e limitar o olhar sobre a escola. Se o objetivo é compreender o processo de realização de uma política ou outra, a pesquisa não deve ser restrita ao aspecto burocrático, formal, o que está escrito, regulamentado que deve ser. Muitas vezes, aquilo que se realiza no interior da escola pode não ser o regulamentado, a infidelidade normativa como descreve Lima (2003, p.64).

É nessa realidade educativa, em suas múltiplas dimensões e obrigações, que estão os caminhos em busca de uma prática mais reflexiva e consciente, além de um ensino de qualidade. Diante de todo esse contexto, marcado pelo neoliberalismo e de suas conseqüências e influências, é fundamental apropriar-se dos resultados avaliativos, atribuir-lhes novos sentidos e significados para que se tornem explicativos dessa realidade educacional e, conseqüentemente, beneficiários para uma educação de melhor qualidade, pois como afirma Oliveira (2007, p.665)

[...] as peculiaridades de cada formação social e as condições em que se efetiva a luta de classes e as expressões de seus conflitos na esfera educacional são elementos importantes para se compreender que aspectos dessa agenda mundializada se viabilizam e que elementos permanecem como “programa” – no sentido de “dever ser”.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004 (Coleção Polêmicas do nosso tempo, v. 56)
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial, out. 2005.
- CANÁRIO, Rui. Os estudos sobre a escola: problemas e perspectivas. In: BARROSO, João. *O estudo da escola*. Portugal: Editora Porto, 1996, p. 121-149.

CARNOY, Martin. *Estado e Política Pública*. Tradução Puccamp. 3. ed. Campinas: Papyrus, 1988. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 28, n.100, Especial, p. 989-1014, out. 2007.

FINI, Maria Inês (Coord.). *Proposta curricular do Estado de São Paulo*. São Paulo: SEE, 2008.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-913, Especial, out. 2005.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org). *Escola S. A*. Brasília: CNTE, 1996, p.9-49.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*. Ano XXI, n. 55, nov. 2001, p. 30-34.

LIMA, Lícínio C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. LÜCK, Heloísa. *Concepções e processos democráticos de gestão educacional*. Petrópolis: Vozes, 2006. Série: Cadernos de Gestão.

MARTINS, Ângela Maria. *Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2002.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. Reformas internacionais na educação e formação de professores. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 118, março, p.98-117, 2003.

NETO, Antonio Cabral. Educação e gestão descentralizada: Conselho Diretor, Caixa Escolar, Projeto Político-Pedagógico. *Enfoque 72*. Brasília, v. 17, n. 72, p. 35-46, fev./jun. 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, p. 989-1014, out. 2007,

PALMA FILHO, João Cardoso. *Política educacional brasileira: educação brasileira numa década de incertezas (1990-2000)*. São Paulo: CTE Editora, 2005.

Recebido em 8/8/2008 e aceito para publicação em 9/10/2008.