

Monitoramento da qualidade da educação: avaliação e controle do trabalho educativo

Monitoreo de la calidad de la educación: evaluación y control del trabajo educativo

Monitoring the quality of education: evaluation and control of educative work

ABELARDO BENTO ARAÚJO

<https://orcid.org/0000-0002-2441-0384>

Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG)

Departamento de Educação Tecnológica de Minas Gerais

Minas Gerais, MG, Brasil

Resumo: Este texto é parte de uma tese de doutorado em que se analisou a política de monitoramento da qualidade da educação em Minas Gerais, tendo em vista a especificidade da educação como processo de trabalho e como ação pedagógica. Com base em pesquisa documental e bibliográfica, discute-se neste texto o Estado Gerencial como matriz da gestão dos sistemas educacionais pautada na testagem de alunos em larga escala e na responsabilização de agentes educacionais. Verificam-se nessas políticas aspectos correspondentes à gerência, enquanto controle do trabalho alheio, aplicada ao trabalho educativo.

Palavras-chave: Estado Gerencial. Avaliação externa. Responsabilização. Gerência.

Abstract: *This text is part of a doctoral thesis in which the policy for monitoring the quality of education in Minas Gerais was analyzed, given the specificity of education as a work process and a pedagogical action. Based on documentary and bibliographic research, this text discusses the Management State as a matrix for the management of educational systems based on the testing of students on a large scale and on the accountability of educational agents. These policies are verified aspects corresponding to the area, while the control of other people's work, applied to educational work.*

Keywords: *Managerial State. External evaluation. Accountability. Management.*

Resumen: *Este texto es parte de una tesis doctoral en la que se analizó la política de monitoreo de la calidad de la educación en Minas Gerais, en vista de la especificidad de la educación como proceso de trabajo y como acción pedagógica. A partir de una investigación documental y bibliográfica, este texto discute la Gestión del Estado como matriz para la gestión de los sistemas educativos basada en la prueba de los estudiantes a gran escala y en la rendición de cuentas de los agentes educativos. En estas políticas se verifican los aspectos correspondientes al área, mientras que el control del trabajo ajeno, se aplica al trabajo educativo.*

Palabras clave: *Estado gerencial. Evaluación externa. Responsabilidad. Administración.*

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a avaliação de sistemas educacionais, avaliação externa ou avaliação em larga escala adquiriu centralidade no âmbito das políticas educacionais brasileiras, convertendo-se em mecanismo de gestão dos sistemas educacionais nas diferentes esferas governamentais. A responsabilização de agentes educacionais e a testagem de alunos em larga escala passaram a constituir o que se pode chamar, conforme Araújo (2019; 2020), de *monitoramento da qualidade da educação*. Essas políticas combinam princípios de *quase-mercado* e de responsabilização, alegando suposta objetividade para aferir e elevar a qualidade da educação. Neste texto, parte-se do pressuposto de que são medidas engendradas no âmbito do gerencialismo estatal. Assim, o objetivo do texto é discutir a relação entre avaliação, responsabilização e o consequente controle do trabalho educativo no monitoramento da qualidade da educação, no contexto do Estado Gerencial.

O monitoramento da qualidade da educação no Brasil é apresentado, pelos diferentes governos que se sucederam desde os anos 1990, como um conjunto de estratégias objetivas que visam à elevação da qualidade da educação. Esse conjunto de medidas, no entanto, é um todo caótico que precisa ser elucidado por meio do estabelecimento de relações entre os seus determinantes. Tomando como base *A dialética do concreto*, de Kosik (1976), metodologicamente, procura-se, neste artigo, ir do abstrato, não compreendido, ao concreto pensado, revelar o conteúdo objetivo e o significado dos fenômenos envolvidos no monitoramento da qualidade da educação, buscando as conexões entre o modelo estatal, suas matrizes e as medidas supostamente objetivas estabelecidas na política educacional. A discussão é majoritariamente bibliográfica, tendo como ponto de partida a análise de Freitas (2007), pelo fato de incluir a política educacional federal entre 1998 e 2002, no que se refere ao monitoramento da qualidade. Acrescenta-se a leitura do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2007a), além das medidas gestadas entre 2002 e 2007, e que tomam corpo no conjunto de resoluções e portarias lançado pelo governo federal como o *PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) da Educação*, em 2007.

A discussão apresentada neste artigo é parte de uma tese de doutorado que teve por objetivo discutir em que medida o monitoramento da qualidade da educação favorece a consecução dos fins da educação, compreendendo esta como ação pedagógica e como trabalho humano concreto. O texto possui seis partes, incluindo esta introdução. Na segunda parte, a seguir, discute-se a relação entre o Estado Gerencial e reformas educacionais. A terceira parte é dedicada à discussão sobre o monitoramento da qualidade no âmbito das reformas educacionais gerenciais

brasileiras, destacando-se alguns documentos que materializam essas medidas. Na quarta parte, aborda-se a relação entre *quase-mercado* e responsabilização, como as principais ideias que norteiam o monitoramento da qualidade da educação. Na quinta parte, coloca-se em questão a testagem em larga escala como estratégia de gestão da educação. Nas considerações finais, evidencia-se como o controle do trabalho passa o conjunto de medidas do monitoramento da qualidade da educação.

O ESTADO GERENCIAL E AS REFORMAS DA EDUCAÇÃO

Newman e Clarke (2012) utilizam as expressões *Estado gerencial* e *gerencialismo* para denominar os processos de transformação cultural, política e econômica ocorridos na Inglaterra sob o governo de Margaret Thatcher (1979-1992) e John Major (1992-1997). Mas essas expressões denominam características presentes em políticas adotadas em várias partes do mundo, a partir da crise do capital nos anos 1970. Essa denominação foi a opção de Newman e Clarke (2012) diante do que é mais convencionalmente denominado como *nova gestão pública*, que se tornou o elemento-chave para a reorganização do poder de Estado na lógica da globalização. Ainda de acordo com os autores, a partir desse momento, o gerencialismo acabou tornando-se o fundamento de programas patrocinados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BM)¹, entre outros organismos financeiros internacionais.

Para Abrucio (1997, p. 7), no contexto gerencial, nas estratégias adotadas pelos diferentes países, destacaram-se “modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos ‘consumidores’”. Controle de gastos públicos e outras estratégias com vistas a tornar o Estado eficiente passaram a preencher lacunas teóricas e práticas e a conquistar a opinião pública. “O *managerialism* [gerencialismo] substituiria o modelo weberiano, introduzindo a lógica da produtividade existente no setor privado.” (p. 10) O gerencialismo substituiria o Estado burocrático. Para se firmar como promessa, aproveitou-se da opinião pública, mas também de vieses acadêmicos. Ao mesmo tempo em que os cidadãos comuns eram levados a visualizar as inconsistências do modelo estatal vigente e a crise, as teorias enfatizavam a crítica à burocracia nele presente. Nascido em contextos neoliberais, o gerencialismo não se resume aos princípios neoliberais; antes, desenvolve-se apoiado nestes.

1 O grupo BM é composto pelo Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (IFC), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI), Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI). Costumam financiar os projetos da área social: Bird e AID.

No Brasil, embora a adoção de perspectivas neoliberais seja anterior, o gerencialismo é claramente adotado na chamada Reforma do Estado, realizada nos anos 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001). O responsável pela reforma, Luiz Carlos Bresser Pereira, registra: “para podermos ter uma administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo em que vivemos, seria necessário flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores públicos de modo a aproximar os mercados de trabalho público e privado.” (PEREIRA, 2001, p. 21) Pautado inicialmente pela ideia de produtividade, do modelo gerencial puro, o gerencialismo incorporou ao longo de sua existência outras correntes, e “se acoplou, dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos” (ABRUCIO, 1997, p. 12). Nesse rol, enquadram-se ideias como *responsabilização*, entre outras. Por exemplo, a *orientação de serviço público* influenciou o gerencialismo a repensar a noção de competitividade entre agências públicas. Permitiu, também, reorientar a escolha pelo consumidor, sob o pretexto de que ele pode não apenas escolher, mas também modificar os serviços públicos.

O terreno fértil para o crescimento do gerencialismo como alternativa de organização do Estado foi a generalização da ideia de ineficiência dos serviços públicos, da falta de transparência e da enorme burocratização. Para a discussão da política educacional brasileira em face do gerencialismo, os princípios dessa forma de organização estatal podem ser resumidos em: a) dispersão do poder de provimento de bens sociais como educação; b) compromisso com a transparência e *governabilidade* – isto é, possibilidade de converter políticas em ações específicas e objetivas; c) definição de objetivos e de mecanismos de verificação do alcance desses objetivos; d) racionalização dos gastos públicos. O Estado gerencial ainda se firma sobre a crítica de que o *público* é portador de todos os vícios, enquanto o *privado* detém todas as virtudes (VIEIRA, 2011; NEWMAN; CLARKE, 2012). Desse ponto de vista, “o gerencialismo é uma *ideologia* que legitimava direitos ao poder, especialmente ao *direito de gerir*, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 359, grifo no original).

De acordo com Silva (1995), a situação desesperadora enfrentada pelas escolas, professores e estudantes foi associada à má gestão e ao desperdício de recursos. A flagrante e precária situação da escola pública foi associada à falta de produtividade por parte de professores e diretores, como suposta decorrência de métodos de ensino atrasados, gestão anacrônica e currículos inadequados e ultrapassados. Assim, na política educacional, os pressupostos do gerencialismo foram traduzidos na criação de sistemas de avaliação da educação, inclusive como

exigência imposta nas regras de financiamento internacional de políticas sociais por organismos como o Banco Mundial (BM), como verificam Tommasi (2000) e Vieira (2011). Para esta última autora, no Brasil além do cumprimento dessa exigência, o Estado “julga importante a elaboração de uma avaliação institucional em termos nacionais a partir dos pressupostos de que o Estado gerencialista deveria ter controle sobre os resultados das políticas sociais, e das educacionais em particular” (p. 14).

Depois da fragmentação das tarefas no trabalho, operada sob os moldes do taylorismo, da dissimulação das hierarquias, inspirada em moldes de filosofias gerenciais como o toyotismo, destaca-se a *objetividade dos resultados* como característica das novas relações de trabalho. É sob essa forma que se manifesta a gerência do trabalho educativo, principalmente com base em dados numéricos. *Gerência* é tomada aqui, como a concebe Braverman (1987): controle do trabalho alheio. Para isso, ancora-se em sistemas de produção e gestão de escores de desempenho, por exemplo.

MONITORAMENTO DA QUALIDADE NAS REFORMAS EDUCACIONAIS GERENCIALISTAS BRASILEIRAS

Desde a década de 1980, a América Latina vem experimentando profundas reformas educacionais, a respeito do currículo, da avaliação e das formas de financiamento. Essas reformas se destacaram também por colocar os temas educacionais na pauta de agentes econômicos como o Banco Mundial (BM), que passaram a capitaneá-las. A partir da década de 1990, especialmente, essas políticas orientaram-se em grande medida por perspectivas mercadológicas, no contexto gerencialista, como se destacou anteriormente.

As prioridades educacionais do BM são criticadas, inclusive por seus ex-assessores, como Lauglo (LAUGLO, 1997), que enfatiza a capacidade de interferência do Banco nas políticas educacionais de diversos países, especialmente em meados da década de 1990. Outra questão criticada é a priorização de questões administrativo-gerenciais em detrimento das questões pedagógicas. No entanto, Lauglo (1997) também demonstra desconhecer as questões educacionais, ao interpretar, pelo menos inicialmente, a polêmica entre pesquisadores do campo educacional e assessores do BM como proveniente de uma suposta disputa entre estratos profissionais (ZIBAS; FRANCO; WARDE, 1997).

Não obstante suas limitações, as críticas de Lauglo (1997) exemplificam aquilo que Paro (2013) caracteriza como a combinação entre razão mercantil e amorismo pedagógico. Segundo Paro (2013), sob a razão mercantil, a busca de resultados econômicos em educação leva ao menosprezo dos fins educativos e, portanto, das boas práticas pedagógicas. “A razão mercantil, como o nome indica,

procura reduzir tudo à imagem e semelhança do mercado.” (p. 957) É a razão mercantil que governa a produção, compra e venda de mercadorias com vistas à apropriação do excedente de trabalho nelas incorporado. No entanto, segundo o autor, a razão mercantil não se manifesta apenas quando o lucro se faz presente imediatamente, mas também por meio de todos os mecanismos relacionados à competição.

A razão mercantil se expressa na educação de duas formas. A primeira está ligada à privatização, aos convênios entre instituições públicas e privadas, à compra de pacotes e sistemas de educação, compra de bens e serviços; diz respeito ainda às concepções de educação propriamente ditas, ao entendimento da educação como investimento para o crescimento econômico. A segunda diz respeito às estratégias utilizadas na política e na administração da educação, na busca da melhoria da qualidade, que quase sempre se resumem à competição, às metas a serem atingidas e aos ranqueamentos.

Desvalorizando ou simplesmente ignorando o conhecimento sobre o fenômeno educativo e sobre a história da educação, as políticas se orientam pela aplicação de métodos e técnicas gerenciais no trabalho educativo. Em face do amadorismo pedagógico, favorecedor da adoção dos métodos empresariais na educação, ignora-se o conhecimento da especificidade do processo educativo, cedendo espaço a alternativas copiadas da administração capitalista (PARO, 2013). Pode-se dizer que as transformações político-econômicas são o clima favorável e que o amadorismo pedagógico é o terreno fértil para o crescimento e florescimento das estratégias mercantis na educação.

Essas estratégias se mostram ao senso comum como respostas às lacunas da má qualidade da educação, na pretensão de não se constituírem propostas unilaterais nem de organismos econômicos nem do Estado. A consolidação do monitoramento da qualidade via testagem e responsabilização se deu no Brasil como um longo processo histórico. Além dos fatores ligados à própria reestruturação capitalista e às formas de organização estatal, podem ser apontados como fatores que contribuíram para a configuração dessa política: a) o planejamento educacional no âmbito do planejamento governamental e das tentativas de racionalização orçamentária, presentes no Brasil desde os anos 1930; b) a transformação da estrutura do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); c) a articulação da *medida-avaliação-informação*² com o planejamento educacional,

2 O termo medida-avaliação-informação é utilizado por Freitas (2007) como forma de destacar a perspectiva das funções da avaliação de sistemas educacionais no período que analisa em sua tese de doutorado: 1998-2002.

possibilitada por acordos com instituições financeiras como o BM, por meio do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), como ressalta Dirce Nei Teixeira de Freitas (2007).

O período analisado por Freitas (2007) em sua tese de doutorado vai de 1998 a 2002. As medidas que sucedem esse período desenvolvem-se como materialização do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 e seguem a mesma tônica. O PNE traz mais fortemente destacada a criação do Sistema Nacional de Avaliação, o que fica expresso no artigo 4º da Lei no. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprova o PNE, colocando a avaliação como estratégia necessária para levar a cabo o monitoramento da qualidade da educação em todos os níveis e etapas da educação nacional. Essas medidas vincularam-se a outras, como as diretrizes para os planos de carreira e remuneração do magistério público nos estados, nos municípios e no Distrito Federal, que destacam a avaliação segundo parâmetros de qualidade previamente definidos, relacionando esses parâmetros aos índices baseados nos testes – Resolução da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) nº 3, de 8 de outubro de 1997.

Em 2007, uma série de decretos da Presidência da República (complementados por resoluções) vieram consolidar o monitoramento da qualidade da educação nos moldes discutidos neste texto e se aglutinaram em torno do PDE: o Programa Brasil Alfabetizado; o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) (BRASIL, 2007b; 2007c; 2007 d). O PDE colocou na prática da política educacional brasileira uma série de reformas; alterou regras relativas ao Fundeb e ao Salário-Educação; estabeleceu novas estratégias de ingresso e expansão da educação superior, por exemplo, criando o Reuni e o Programa Universidade para Todos (Prouni). O PDE também instrumentalizou a instituição do Piso Salarial Nacional para os professores da educação básica brasileira. Por fim, colocou na pauta estratégias políticas ligadas à formação de professores, por exemplo, a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid).

O PDE estabeleceu ainda um marco da responsabilização na política educacional brasileira, o qual inclusive serviu como delimitador de tempo para a pesquisa que originou a tese da qual este texto é recorte: a criação do Ideb. Acreditando atacar as duas principais consequências imediatas à utilização de índices para aferir a qualidade da educação, Reinaldo Fernandes, então presidente do Inep, anuncia a criação de um índice que combina escores em testes e dados contextuais (basicamente, índices de evasão e repetência). “Ou seja, o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação” (FERNANDES, 2007,

p. 8) Na concepção do índice, pensa-se evitar dois tipos de fragilização do processo educativo: evitaria a aprovação em massa, que ocorreria caso fosse considerado apenas o fluxo escolar; ao mesmo tempo que obrigaria as escolas a manterem um bom nível de aprendizagem, a ser aferido pelos testes padronizados.

A construção dessas estratégias políticas apoia-se em discursos que incorporam, de alguma forma, anseios e vozes de movimentos sociais e reclamações da sociedade em geral, ainda que não se constituam na resposta estatal esperada por essas vozes. Por exemplo, em face da ineficiência do sistema de ensino, Fletcher (1995, p. 93) afirma com a certeza de obter apoio do senso comum: “Antes de se pensar em mais recursos para a área do ensino, o sentimento é de que se deva gastar mais racionalmente os recursos já existentes.” Todas as facetas ou causas do problema são levadas a convergir na direção da gestão ineficiente de recursos *humanos*³ e *materiais*. Assim, a defesa da aplicação das estratégias de mercado capitalista na educação inclui em seu discurso de justificação a possibilidade que supostamente oferece de gerir eficientemente os recursos da área educacional e, ao mesmo tempo, denuncia a ineficiência e a falta de moralização desses serviços.

Na educação, sem a gestão direta do governo e com *contratos de trabalho menos estáveis*, a aplicação de medidas de livre mercado seria facilitada, como demissão de professores supostamente incompetentes, contratação de melhores professores, competição por estudantes, entendidos como clientes. Por isso, ao tratar dessas medidas adotadas no âmbito da política educacional brasileira, convém ressaltar que elas frequentemente se apoiam em discursos midiáticos e acadêmicos, que destacam a ineficiência do sistema educacional e vinculam essa ineficiência a fatores como a estabilidade dos professores. Nesse sentido, a estabilidade é vista como principal causa da improdutividade.

QUASE-MERCADO E RESPONSABILIZAÇÃO COMO BASES DO MONITORAMENTO

A expressão *quase-mercado* designa um contexto de políticas sociais em que se combinam financiamento e gestão públicos com mecanismos de mercado. Para Sousa e Oliveira (2003, p. 877), trata-se de um conceito que “tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo, portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir

3 A expressão “recursos humanos” foi empregada aqui no sentido que lhe aplica a Teoria Geral da Administração, que, na verdade é uma teoria da administração capitalista, porque é esse o sentido nas concepções de Fletcher. Essa teoria concebe o homem como recurso, como meio, e não como fim. Ao contrário disso, o referencial que embasa este texto questiona essa concepção e faz opção por “recursos *do* homem”, tomando este como sujeito (PARO, 2012).

melhorias”. O *quase-mercado* não é um modelo rígido e tem encontrado na avaliação e na responsabilização meios de ser implantado na gestão e política educacional brasileiras. “As medidas cabíveis dentro dessa lógica podem ser diversas, mas, no caso da educação, os mecanismos que têm evidenciado maior potencial de se adequarem a ela são as políticas de avaliação associadas ou não a estímulos financeiros” (SOUSA; OLIVEIRA, 2003, p. 877).

O conceito de *quase-mercado* é descrito por Le Grand, quando esse autor trata da política social na Inglaterra, após o governo de Margareth Thatcher:

Eles são “mercados” porque substituem o monopólio estatal de providência por competitividade e independência. São “quase” porque diferem dos mercados convencionais em características importantes. As diferenças estão tanto na oferta quanto na demanda. Do lado da oferta, como ocorre com os mercados convencionais, há concorrência entre as empresas produtivas ou prestadores de serviços. Assim, em todos os esquemas descritos há instituições independentes (escolas, universidades, hospitais, residências, associações de habitação, os proprietários privados) que competem por clientes. No entanto, em contraste com os mercados convencionais, essas organizações não procuram necessariamente maximizar seus lucros; nem são, necessariamente, de propriedade privada. Precisamente o que essas empresas irão maximizar, ou pode ser esperado que maximizem, é claro, é a sua própria estrutura. (LE GRAND, 1991, p. 1259-1260 – tradução nossa)

A ideia nas medidas de quase-mercado é basicamente a adoção da competitividade por público-alvo (entendido como cliente) entre instituições públicas que prestam o mesmo tipo de serviço, como educação ou saúde. Assim, essas instituições teriam de aperfeiçoar constantemente os serviços prestados, para dignificar seu nome perante a sociedade e atrair para si a procura de serviços. Em função do aumento de demanda, essas instituições fariam jus também a maiores repasses de verbas pelo Estado. No plano individual, o *quase-mercado* implica *incentivos* ao trabalhador, como bonificações, gratificações pelo alcance de metas, comumente utilizados no âmbito da empresa privada. No caso da política educacional, os sistemas de ensino aplicam testes padronizados a seus alunos e, com base nas notas obtidas por estes, geram escores por escolas, cidades, estados. Em seguida, divulgam os resultados, para obter pressão da sociedade sobre as escolas por melhores escores, ou vinculam diretamente o pagamento de bônus ou aplicação de possíveis sanções a professores e outros trabalhadores da educação aos escores obtidos pelas escolas.

Um dos exemplos de aplicação das medidas de quase-mercado está nos seguintes instrumentos normativos do financiamento da educação. A Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação⁴ (CD/FNDE) nº 29/2007 (BRASIL, 2007g) prevê que o monitoramento da execução do convênio e das metas fixadas na Adesão ao Compromisso será feito com base em relatórios técnicos e visitas *in loco*, cuja agenda será estabelecida durante a implementação das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR).” Alterada pela Resolução CD/FNDE nº 47, de 20 de setembro de 2007 (BRASIL, 2007h), a referida resolução passa a adotar as metas do Ideb como razões para o apoio financeiro aos municípios não previstos no anexo da resolução. Os municípios não listados não seriam contemplados, segundo a redação inicial da Resolução CD/FNDE nº 29 (BRASIL, 2007g). As metas ligadas ao Ideb são tomadas como referência também na Resolução CD/FNDE nº 09/2007 (BRASIL, 2007f), quando essa prevê que entre 2007 e 2009 as escolas rurais receberiam uma parcela extra de 50% nos repasses anuais previstos pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). *As escolas urbanas só fariam jus ao benefício se cumprissem as metas intermediárias do Ideb estabelecidas pelo Inep para o ano de 2007.*

O Manual de Assistência Financeira, instituído pela Resolução CD/FNDE nº 8, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007e), completa as medidas do período de reformas orientadas pelo Ideb. Esse manual informa que os projetos para requisição da ajuda financeira devem ser elaborados sob a forma de Plano de Trabalho, vinculando as condições da assistência financeira ao compromisso de elevação do Ideb. Para pleitearem a assistência financeira, os municípios, o Distrito Federal e os estados deveriam aderir ao Plano de Metas – Compromisso Todos Pela Educação. Isso implica assumir compromissos de promoção da “melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do Ideb, e observância das diretrizes relacionadas no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007”.

No entanto, as principais medidas representantes desse modelo de gestão são as contratualizações de metas. Diversas unidades federativas brasileiras adotaram a contratualização de metas, oferecendo bônus aos professores e gestores escolares, a depender das porcentagens atingidas em meta contratualizada. Porém, as relações entre escores, bônus e sanções não são mais tão diretas quanto nos primórdios das políticas de responsabilização. Por exemplo, as escolas de ensino fundamental urbanas que cumprirem a meta prevista do Ideb receberão acréscimo

4 Vale ressaltar que o FNDE é instituição, com personalidade jurídica de natureza autárquica, criada pela Lei 5537/1968, não se confundindo com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil, atualmente regulamentado pela Lei 14113/2020.

de 50% do repasse relativo ao Programa Dinheiro Direto na Escola. Como medida para evitar o aumento da desigualdade, pode-se citar que: as escolas rurais recebem esse acréscimo independentemente do cumprimento das metas do Ideb ou de outras contrapartidas. Ver Resolução CD/FNDE nº 09/2007 (BRASIL, 2007f). Permanece, porém, a intenção de que os dados das avaliações sirvam ao redimensionamento de ações de escolas e redes de ensino e à responsabilização (*accountability*) de agentes educacionais e gestores públicos. Além disso, a elevação de escores continua entre os parâmetros da avaliação dos profissionais da educação.

Presente na literatura desde meados da década de 1960, mesmo ante o argumento de que não haveria uma tradução fiel na língua portuguesa, o termo *accountability* é hoje traduzido livremente como responsabilização. Mais que correspondente de responsabilização, em língua inglesa *accountability* encarna determinados princípios da gestão de serviços e recursos públicos. Em busca desse significado, Lüdke (1980) diz que *accountability* “é responsabilidade pela justificação das despesas ou do esforço de alguém. Portanto, os diretores de programas e professores deveriam ser, como se diz frequentemente, responsáveis (‘accountable’) pelos seus custos, salários e tempo” (SCRIVEN, 1980, citado por LÜDKE, 1984, p. 27). O que importa destacar na citação utilizada por Lüdke (1980) são as matrizes que sustentam a expressão. A relação estabelecida entre insumos, trabalho e resultados deixa claro o vínculo do termo com o controle gerencial. “Tal como foi proposto nos anos 60, o conceito (‘accountability’) pareceu muito útil para os profissionais da educação; ele os ajudou a organizar seu trabalho de ensino de maneira mais racional e a orientar seus esforços para um produto mais visível e contábil (‘accountable’).” (LÜDKE, 1984, p. 28).

Atualmente, de modo sintético, pode-se dizer, nas palavras de Adrião e Garcia, que, com a *accountability*,

o que se pretende é introduzir na gestão pública mecanismos que permitam aos usuários e gestores responsabilizar os “prestadores” de determinado serviço por aquilo que é oferecido à sociedade. Os exemplos variam da criação de ouvidorias, já existentes em diversas esferas da administração pública, à adoção de mecanismos de premiação ou “punição” às instituições-fim, gestores públicos ou funcionários que não tenham atingido o padrão estabelecido – neste caso, com o intuito de constituir um quase-mercado. (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 781-782)

Apesar de Lüdke (1984) indicar que, em sua origem, a responsabilização continha implícita a ideia de que ninguém poderia ser responsabilizado por resultados se as condições necessárias para os atingir não fossem suficientemente garantidas, a evolução como medida política estreitou ainda mais a estratégia de racionalização contida na responsabilização. Ao observar que os políticos americanos passaram todos a defender a responsabilização, Ravitch (2011) adota uma definição mais

acessível de responsabilização, que vale a pena destacar: “Por responsabilização, os políticos queriam dizer que eles pretendiam que as escolas mensurassem se os seus estudantes estavam aprendendo, e eles queriam recompensas e punições para os responsáveis por isso.” (RAVITCH, 2011, p. 115)

A partir de suas pesquisas na região Sul do Brasil, Schneider e Nardi (2012, p. 1) confirmam que, na maioria dos casos em que é utilizado, o conceito “associa-se mais a orientações políticas gerenciais do que a uma lógica progressista e democratizante de gestão educacional”. Essa afirmação permite apreender a visão de administração que se impõe ao trabalho educativo. Trata-se do controle gerencial da empresa capitalista, como estratégia de controle do trabalho, e não da administração entendida amplamente como mediação para o alcance de fins, conforme Paro (2012, p. 25): “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados”. Assim, como principal base do monitoramento da qualidade da educação, ao que parece, a *responsabilização* alinha as políticas educacionais ao controle gerencial, conferindo-lhes o caráter de controle do trabalho educativo. É a partir dessas constatações que se aborda a testagem como mecanismo de controle.

TESTAGEM COMO ESTRATÉGIA A SERVIÇO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

De acordo com Afonso (2007), em países capitalistas ocidentais, no rol das reformas de modernização conservadora, o crescimento do foco na avaliação educacional foi induzido pela possibilidade de essa avaliação facilitar mudanças nos diferentes setores sociais. Confirmando as palavras de Apple (2001) sobre a emergência da *nova direita* como importante movimento na criação de políticas educacionais gerenciais, Afonso (2007) diz que esse tipo de transformação do pensamento e da prática política tem suas bases “numa nova ideologia emergente — a ideologia da nova direita — uma espécie de *melting pot* político, econômico e cultural que se traduziu na fusão (conjuntural) de valores e interesses contraditórios, de origem (neo)liberal e (neo)conservadora” (AFONSO, 2007, p. 12).

O pressuposto do monitoramento é o levantamento de dados em intervalos regulares, com vistas à formulação de juízo de valor sobre o serviço do qual se monitora a qualidade. “Inclui-se todo o processo educacional na esfera do mercado e generalizam-se os procedimentos e valores típicos do capitalismo competitivo na gestão dos sistemas e das instituições educacionais.” (SOUSA; OLIVEIRA, 2003, p. 874) Conforme os autores, “o debate em curso acerca do Acordo Internacional de Tarifas e Comércio no âmbito da Organização Mundial do Comércio (GATT-OMC) é uma expressão do primeiro aspecto, a generalização dos sistemas de avaliação em larga escala, do segundo”. (p. 874)

As avaliações em larga escala ganham uma importância colossal. Visualizam-se nelas a possibilidade de tornar impessoal o sistema de controle que *faz a máquina educacional funcionar*. Segundo Waiselfisz (1993, p. 7), “os sistemas de avaliação tendem a estruturar uma burocracia estável e mais anônima, responsável por seu funcionamento [do sistema educacional] e também tende a desenvolver normas e rotinas mais ou menos formalizadas para a sua ação”. O Inep parece ter sido reorientado de forma a valorizar a avaliação externa e a gestão de índices, em detrimento da pesquisa educacional em sentido amplo. “A pesquisa, por seu caráter esporádico e não previsível, não origina nem expectativas nem preparo por parte das unidades avaliadas, por outro lado, medidas podem ser tomadas ‘a posteriori’ para corrigir os problemas detectados, mas isto já não é ‘parte’ da pesquisa.”. Por outro lado, “um sistema de avaliações recorrentes e periódicas (e mais ainda, quando os resultados da avaliação originam alguma forma [de] incentivo, seja material, seja em forma de ‘prestígio’) a própria avaliação converte-se em uma poderosa ‘indutora’ de mudanças”. (WASELFISZ, 1993, p. 7) Criam-se, assim, os modelos de pressão para a revisão das práticas, com vistas a atingir as expectativas, comumente expressas por meio de metas.

Em sua tese de doutorado, Freitas (2007) verifica como a avaliação passa a servir à gestão da política educacional no Brasil. Valendo-se de uma expressão de Antônio Gramsci, a autora diz que, pela via da avaliação em larga escala e pela construção de sistemas de informação educacional, o Estado educador atua como *Estado avaliador*. Ao definir o que é o *Estado Educador*, Gramsci afirma ser a tarefa educativa ou formativa do Estado aquela que tem a ver com a pretensão de conformar um tipo de civilização. São as tarefas que pretendem adequar os modos de vida e a moralidade das massas a necessidades da continuidade do modo de produção. Para Gramsci, o Estado deveria ser entendido como *educador* em face de sua atuação para criar um novo tipo ou nível de civilização. A atuação do *Estado educador* ocorre por meio dos aparelhos ideológico-culturais da hegemonia (BUCI-GLUCKSMANN, 1980). O Estado criou estratégias para conformar a sociedade e as instituições educacionais em relação à avaliação, como ferramenta que possibilitaria ao Estado acompanhar o desenvolvimento dos serviços educacionais e induziria ao constante aperfeiçoamento da qualidade de sua oferta.

A produção do monitoramento valeu-se, em seu discurso justificador, também de pesquisas educacionais que apontavam a necessidade de avaliar e acompanhar o desenvolvimento educacional no País, embora essas não tenham em nenhum momento sugerido o monitoramento nos moldes em que ele ocorre (SOUZA, 1997). Se, por um lado, as pesquisas destacavam implicações do contexto social na avaliação, por exemplo, por outro, o Estado apelava para a testagem, tomando os escores cada vez mais como expressão do desempenho de escolas e

sistemas educacionais. Não obstante, recentemente, o nível socioeconômico (NSE) vem sendo considerado no âmbito da testagem em larga escala. Ainda assim, a União responsabiliza os gestores locais, que responsabilizam os gestores escolares. Estes, em última instância, responsabilizam os professores, que, por fim, responsabilizam os alunos, criando um sistema de controle e hierarquia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo a testagem como ferramenta de gestão, a responsabilização e o quase-mercado como princípios, o monitoramento da qualidade da educação, gestado no âmbito do gerencialismo estatal, desemboca em alterações das relações contratuais de trabalho dos agentes educacionais, por meio do controle e da intensificação do trabalho docente, resultando em desprofissionalização e proletarização. Relacionadas, as estratégias advindas do gerencialismo estatal configuram um tipo de *gerência*, na medida em que o que se faz é operacionalizar um controle do trabalho educativo. É interessante notar, também que, na medida em que se aumenta a responsabilização de sujeitos como professores gestores das unidades escolares, diminui-se a responsabilidade do Estado quanto à garantia da educação de qualidade, sobretudo, tira-se o foco das condições materiais necessárias à realização dos processos educativos escolares.

A reestruturação produtiva capitalista das últimas décadas do século XX flexibilizou contratos de trabalho dos trabalhadores da indústria e do setor de serviços com base na ideia de *produtividade*. Sob o pressuposto da *empregabilidade*, jogou sobre o trabalhador a responsabilidade por manter-se empregado. Da mesma forma, os índices que materializam o monitoramento tornam-se referente para a criação de metas e *contratualização de resultados* no âmbito da relação entre o Estado e aqueles que realizam o trabalho educativo na escola.

Assim, o gerencialismo coordena, no contexto neoliberal, o processo de mudança das políticas educacionais sob pretextos objetivistas de aferição e elevação da qualidade. A busca da essência desse movimento evidencia que ele pode ser entendido como reedição da *gerência*, controle do trabalho educativo, conforme a intenção de controlar produtos e produtores por meio da gestão de índices. As transformações da política educacional referidas no artigo convergem para o controle como alternativa diante dos desafios enfrentados pela educação, assemelhando a gestão pública à gestão da atividade privada, especialmente aquela da produção de mercadorias.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Enap, 1997. (Série Cadernos Enap, n. 10).

ADRIÃO, Teresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a12.pdf> Acesso em: 16 jan. 2021.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí-SC, v. 7, n. 1, p. 11-22, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/888/741> Acesso em: 16 jan. 2021.

APPLE, Michael. Reestruturação educativa e curricular e as agendas neoliberal e neoconservadora: entrevista com Michael Apple. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 1, p. 5-33, Jan./Jun. 2001. Disponível em: <https://www.curriculosemfronteiras.org/voll1iss1articles/apple.htm> Acesso em: 16 jan. 2021.

ARAÚJO, Abelardo Bento. O trabalho educativo entre metas e produtividade: o acordo de resultados em Minas Gerais. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em educação. Rio de Janeiro, v. 27, n. 105, p. 839-858, Out./Dez, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v27n105/1809-4465-ensaio-S0104-40362019002701372.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2021.

ARAÚJO, Abelardo Bento. Educação como prática democrática versus monitoramento da qualidade da educação em Minas Gerais. **Revista Educação E Políticas Em Debate**, v. 9, n. 2, p. 321-335. maio/ago.2020. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/53510/29371> Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. **Lei 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial, 10 jan. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação, 2007a.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 6.093**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial, 25 abr. 2007b.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: Diário Oficial, 25 abr. 2007c.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 6.095**, de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Brasília: Diário Oficial, 25 abr. 2007d.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 3**, de 8 de outubro de 1997. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Diário Oficial, 13 out. 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 8**, de 24 de abril de 2007. Aprova o Manual de Assistência Financeira que estabelece diretrizes para operacionalização de projetos educacionais em 2007. Brasília: Diário Oficial, 25 abr. 2007e.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 9**, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. Brasília: Diário Oficial, 25 abr. 2007f.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 29**, 20 de junho de 2007 (retificada em 29/6/2007). Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília: Diário Oficial, 21 jun. 2007g.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 47**, de 20 de setembro de 2007. Altera a Resolução CD/FNDE nº 29, de 20/7/2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília: Diário Oficial, 21 set. 2007h.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. 33. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1987.

BUCCI-GLUCKSMANN, Christinne. **Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

FERNANDES, Reinaldo. **Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)**. Brasília-DF: MEC/INEP, 2007.

FLETCHER, Philip. Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, n.11, p. 93-112, jan./jun. 1995.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira. **Avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. 244p.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAUGLO, John. Crítica às prioridades e estratégias do banco mundial para a educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. n. 100, p. 11-36, mar 1997.

LE GRAND, Julian. Quasi-markets and social policy. **The Economic Journal**. Londres. n. 101, p. 1256-1267, Setembro, 1991. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/2234441?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em 16 jan. 2021.

LÜDKE, Menga. O que vale em avaliação. **Educação e Seleção**, São Paulo, v. n. 9, p. 27-36, jan./jun. 1984.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 17. ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, Vitor Henrique. O professor como trabalhador: consequências para a política educacional e para a gestão escolar. In: ALMEIDA, Luana Costa, et al. **IV Seminário de Educação Brasileira: PNE em foco - Políticas de responsabilização, regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação**. Campinas - SP: CEDES, v. 1, 2013. p. 957-971.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2001. 21-38.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema educacional americano: como testes padronizados e modelo de mercado ameaçam a educação**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. **Políticas de accountability na educação básica: repercussões em municípios catarinenses**. 35ª Reunião Anual da ANPED. Porto de Galinhas - PE: ANPED. 2012. p. 1-17.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 264-283.

SOUSA, Sandra Zákia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas - SP, v. 24, n. 84, p. 873-895, Set. 2003.

TOMMASI, Livia de. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p 195-226.

VIEIRA, Sofia Lerche. Continuidades e rupturas na política educacional: indicadores do período 1995-2005. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34; 2011, Natal. **Anais**. Natal: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2011.

WASELFISZ, Jacobo. Sistema de avaliação do desempenho escolar e políticas públicas. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 5-22, 1993.

ZIBAS, Dagmar; FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa; WARDE, Miriam Jorge. Globalização e políticas educacionais na América Latina: apresentação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. n. 100, p. 5-8, mar 1997.

Abelardo Bento Araújo

Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP); Pedagogo do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG). E-mail: abelardo.bento@gmail.com

Recebido em: 16/01/2021

Aprovado em: 15/04/2021