



Reforma do estado e políticas educacionais no Brasil: repercussões das avaliações externas sobre o trabalho docente em instituições públicas e privadas

Reform of state and educational policies in Brazil: effects of external reviews on teaching work in public and private institutions

Verônica Lima Carneiro¹

Carlos José de Melo Moreira²

Michele Borges de Souza³

Pedro Henrique de Sousa Tavares⁴

Resumo

Este trabalho resulta de pesquisa cujo objetivo consistiu em analisar as políticas públicas educacionais instituídas a partir da década de 1990, no contexto da reforma do Estado brasileiro, com foco na introdução das avaliações externas e suas repercussões sobre o trabalho docente. Assim, adotou-se o Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) como referência, na perspectiva de um estudo comparado sobre seus impactos entre professores da rede pública e privada de ensino. A pesquisa foi realizada por meio de estudos bibliográficos e entrevistas com docentes de escolas de natureza pública e privada de nível médio no Estado do Pará. A análise dos dados revelou que as avaliações externas implementadas objetivando promover resultados satisfatórios do ponto de vista quantitativo, têm provocado, consequentemente, intensificação do trabalho docente e alargamento das atribuições impostas, dadas as exigências de desempenho de várias funções pelo professor, estimulando a emergência de um novo perfil profissional, mais polivalente e preocupado com o êxito dos alunos nos exames de larga escala, inclusive em detrimento da efetiva aprendizagem, comprometendo a qualidade educacional.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Políticas educacionais. Avaliações externas. Trabalho docente.

Abstract

This work results from research whose goal was to analyze the educational policies instituted from the 1990s, in the context of the reform of the Brazilian state, focusing on the introduction of external evaluation and its impact on teachers' work. Thus, we adopted the Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) as a reference, in the perspective of a comparative study on the impacts of teachers from public and private schools. The survey was conducted by means of bibliographic studies and interviews with teachers from public school and private middle level in the state of Pará. Data analysis revealed that the external evaluations implemented aiming to promote satisfactory results from a quantitative standpoint, have provoked consequently, work intensification and broadening of teaching duties imposed, given the performance demands of various functions by the teacher, encouraging the emergence of a new professional profile, more versatile and concerned with the success of students in examinations of large scale, even at the expense of effective learning, compromising educational quality.

Keywords: State Reform. Educational policies. External evaluations. Teacher work.

¹ Doutora em Educação pela Universidade Federal do Pará - UFPA. Professora na Universidade Federal do Maranhão - UFMA. E-mail: vercar1407@gmail.com.

² Doutorando em Educação na Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Professor na Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA. E-mail: carpedfil@gmail.com.

³ Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Pará - UFPA. E-mail: michelinhe@yahoo.com.br.

⁴ Mestrando em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. E-mail: pedrohstavares@yahoo.com.br.



Introdução

No Brasil, a Reforma do Aparelho do Estado adotou a perspectiva da gestão pública eficiente, pautada pela reconfiguração da atuação do Estado no concernente às políticas sociais, fundada pela remarcação dos limites entre o público e o privado, bem como pela reorientação das relações erigidas entre Estado, mercado e sociedade civil (ADRIÃO & PERONI, 2005). A reforma administrativa do Estado, eixo central nos debates e discussões no campo das políticas nos anos de 1990, no Brasil e no mundo, foi instituída enquanto mecanismo de enfrentamento à crise do capital iniciada nos anos de 1970.

Para Dourado (2002), “a defesa ideológica dessa reforma é implementada pelo discurso de modernização e racionalização do Estado, objetivando, desse modo, a superação das mazelas do mundo contemporâneo”, visando uma “adaptação às novas demandas pelo processo de globalização em curso” (p. 235-236). Assim, a gestão do Estado brasileiro voltou-se para uma administração gerencial, de modo que os diferentes setores do Estado moderno foram organizados como: - núcleo estratégico; - atividades exclusivas; - serviços não-exclusivos; - e, produção de bens e serviços para o mercado. Cabe ressaltar que “a saúde, a educação, a cultura e a pesquisa científica compõem, nesse projeto, o setor de serviços não-exclusivos”, os quais passam a poder ser ofertados também pelo segmento privado e/ou público não estatal (DOURADO, 2002, p. 236).

No bojo desse processo, o campo da educação, dentre outros, no que diz respeito à sua gestão, foi sendo reconfigurado nos moldes de uma reforma gerencialista⁵, com impactos “no que se refere à organização jurídica das instituições educativas, ao possibilitar, entre outros aspectos, novos processos de regulação e gestão e formatos de privatização na arena educacional” (DOURADO, 2002, p. 236), regulação essa que contempla alterações significativas no planejamento educacional, dada a influência de interesses vinculados à reestruturação capitalista, norteadas por reformas educacionais impostas sob a orientação e diretrizes de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O objetivo do presente estudo consistiu em analisar as políticas públicas educacionais instituídas a partir da década de 1990, no contexto da reforma do Estado brasileiro, com foco na introdução das avaliações externas e suas repercussões sobre o trabalho docente, adotando-se o Exame Nacional de Ensino Médio (Enem) como referência, na perspectiva de um estudo comparado sobre seus impactos entre professores da rede pública e privada de ensino. Para alcançar esse objetivo, realizou-se um estudo de natureza qualitativa, desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica e de campo, sobre a emergência do Estado avaliador no contexto pós reforma do Estado e suas repercussões sobre o trabalho docente em uma escola pública estadual e uma escola privada, ambas de ensino médio, situadas no município de Belém, capital do estado do Pará.

Reforma do Estado e Políticas Educacionais no Brasil: emergência do Estado avaliador

Na América Latina, especialmente a partir de 1989, devido à crise da dívida externa, foram elaboradas políticas de ajustes ou estratégias econômicas com “[...] uma rigorosa disciplina fiscal, privatização, redução dos gastos públicos, reformas (tributárias, previdência, etc.), liberalização comercial, desregulamentação da economia e flexibilização das relações trabalhistas, dentre outras” (SILVA, 2003, p.68). De acordo com Soares, essas políticas de ajustes são definidas como:

[...] um conjunto abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (2003, p. 18).

Em 1997, em seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, o Banco Mundial, enfatizou que uma das razões determinantes da crise econômica e fiscal de diversos países no mundo seria a ineficiência do Estado. Portanto, foi proposta, como solução, a política neoliberal de reformar o Estado, pois o mesmo foi considerado “[...] essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador”. Verificou-se, no referido documento, um conjunto de conceitos neoliberais para a constituição de um Estado reorganizado, com funções mínimas, a partir do “diálogo democrático” entre o “Estado e a sociedade” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 09).

Nessa perspectiva, cabe destacar que as políticas educacionais possuem forte relação com as políticas sociais em geral, estando vinculadas às políticas econômicas de ajuste estrutural demandadas no processo de reestruturação do capital, de modo que, a partir da reforma do Estado, verificou-se uma tentativa de os Estados tornarem-se competitivos para a atração de capitais, utilizando-se da desregulamentação da economia, minimização de barreiras ao comércio, privatização e descentralização do Estado nacional, valorizando-se, sobre-

⁵ Na concepção do gerencialismo, parte-se do princípio de que a burocracia deve ser substituída pela administração gerencial, esta compreendida enquanto um modelo de administração ágil, orientada para os denominados pelos gerencialistas de clientes (PEREIRA, 2002, p. 19).



maneira, segundo Dourado (2002, p. 238), a “atuação do Banco Mundial, considerando a sua liderança no processo de reestruturação e abertura das economias aos novos marcos do capital sem fronteiras”. Ainda segundo o mesmo autor:

Além dessa premissa geral, é notório o papel que esse organismo exerce no âmbito educacional na América Latina e, particularmente, no Brasil ao difundir, entre outras medidas, em seus documentos uma nova orientação para a articulação entre educação e produção do conhecimento, por meio do binômio privatização e mercantilização da educação. [...] Das orientações gerais do Banco Mundial é possível depreender a prescrição de políticas educacionais que induzem as reformas concernentes ao ideário neoliberal, cuja ótica de racionalização do campo educativo deveria acompanhar a lógica do campo econômico, sobretudo, a partir da adoção de programas de ajuste estrutural (DOURADO, 2002, p. 238-239).

O Estado reformado, segundo Maués (2010), assumiu um caráter de regulação e avaliação, sendo que a avaliação é um aspecto que assume uma centralidade crescente no que diz respeito à viabilização da qualidade dos sistemas educacionais, dado que o Estado, por meio dos governos, lança mão desse mecanismo como um modo de controlar e manter sob sua vigilância as instituições educacionais escolares, por meio do estabelecimento de metas e da posterior cobrança dos resultados. Nesse sentido, Broadfoot (2000) ressalta a perspectiva do *accountability*⁶ como uma das características principais atribuídas à avaliação, quando aplicada aos sistemas educacionais:

*Pode-se considerar o **accountability** como um processo em duas etapas: primeiramente trata-se da identificação e da medida das performances do sistema educacional em relação aos objetivos previamente fixados. Em segundo lugar trata-se de uma resposta trazida pelas instituições educacionais, graças aos mecanismos de controle destinados a reparar toda distância entre os objetivos e os resultados. Mesmo sendo distintos no plano teórico, essas duas etapas se confundem frequentemente na prática (BROADFOOT, 2000, p. 44).*

Constitui parte inerente à natureza do “Estado avaliador”, instaurado com maior vigor a partir da Reforma do Estado no Brasil, a desconcentração dos sistemas educacionais e a implementação de mecanismos de controle, no formato das avaliações, de modo a promover a regulação da educação e assegurar os valores dominantes no contexto das escolas das redes públicas e privadas, controlando seus resultados e sua eficiência. Faz parte da natureza do Estado gerenciador, a valorização dos princípios da descentralização compreendida enquanto desconcentração ou, mesmo, desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais, da parceria, do foco nos resultados, da excelência, da performance, como aspectos fundamentais para a obtenção de plena eficiência e eficácia na educação (MAUÉS, 2010).

De acordo com Carnoy e Castro (1997), o principal mecanismo utilizado para a implementação das reformas educacionais em todo o mundo e, sobretudo, na América Latina, constituiu-se do recurso à descentralização, o que, segundo os referidos autores, redundou em um equívoco, dado que a descentralização compreendida como a desregulamentação, incorpora valores típicos do individualismo na condução dos processos. Além disso, segundo Popkewitz (1997), os pressupostos teóricos da descentralização coadunam-se à ideologia da democracia liberal, inclusive ao estimular a ideia da participação coletiva e individual, mas fazendo-o apenas sob uma perspectiva estritamente técnica, no que se refere ao desenvolvimento dos processos de gestão da educação com vistas à descentralização.

Relativamente a essa questão da descentralização, que permeia de forma significativa o contexto das políticas educacionais a partir da década de 1990, Rivas (1991), ao discorrer sobre os conceitos mais utilizados quando se discute políticas de descentralização, identifica duas formas de execução dessa política: a desconcentração e a descentralização, sendo que na primeira, o órgão central atribui funções e responsabilidades às unidades regionais, que permanecem na dependência direta da decisão da central, de modo que não estão livres e nem possuem autonomia total para decisão; enquanto que na descentralização as entidades regionais possuem um grau significativo de poder de decisão, ou seja, há de fato não apenas a delegação de atividades e responsabilidades, mas, principalmente, a atribuição de um real poder de decisão a respeito de “aspectos importantes do financiamento, elaboração do currículo local, administração e gestão educacional em áreas geográficas determinadas” (RIVAS, 1991, p. 20).

Para Mcmeekin (1993), há uma diferença significativa entre políticas de desconcentração e de descentralização, uma vez que a desconcentração consiste na transferência de algumas funções, pelo governo central, para estados e municípios, mantendo, contudo, o poder de decisão e a autoridade global; já a *descentralização*, se refere à transferência da responsabilidade e da autoridade e poder de decisão às entidades regionais e às escolas. O autor acrescenta, ainda, o conceito de “devolução”, o qual consiste na entrega completa da posse das escolas aos níveis hierarquicamente inferiores de governo ou até mesmo à iniciativa privada, que assumirá a responsabilidade pela manutenção e pelo controle do processo educacional escolar nas respectivas Unidades.

Ainda sobre o binômio desconcentração x descentralização, Casassus (1995) se manifesta contrapondo-os, sendo que descentralização constituiria o fato de “confiar poderes de decisão a órgãos diferentes daqueles do poder central, que não estão submetidos ao dever de obediência hierárquica, e que contam com autoridades democraticamente eleitas”. Desconcentração, por sua vez, “reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficácia do poder central (...). Desta maneira, a desconcentração reflete um movimento cujo sentido é de ‘cima para baixo’” (CASASSUS, 1995, p. 82-84).

⁶ Trata-se de um termo da língua inglesa que não possui tradução exata para a língua portuguesa, correspondendo à obrigatoriedade quanto à prestação de contas às instâncias controladoras ou a seus representantes, numa ideia de imputabilidade ou responsabilização.



Dessa forma, ao analisarmos a realidade apresentada na América Latina e, sobretudo, no Brasil, é possível verificar que o movimento que vem sendo gestado a partir das políticas educacionais e instituído no âmbito da realidade educacional escolar, a partir da década de 1990, em decorrência da reforma do Estado, possui natureza compatível com as características que se vinculam à desconcentração. Nesse sentido, vale ressaltar que, para, Amaro (1996):

A desconcentração é perfeitamente compatível com centralização: ela não abdica do centro, transfere competências, mas mantém as hierarquias, sendo o resultado de uma subsidiariedade a partir de cima e correspondendo à transferência de responsabilidades que o Estado já quer ter. Descentralização é outra coisa: é o surgimento de novos centros, a nível periférico, regional ou local, ou seja, algo que parte de baixo, ficando para o Estado apenas o que não puder ser feito pelos outros níveis (AMARO, 1996, p. 22-23).

Com esse processo de crescente desconcentração, e não de descentralização, como demonstrado anteriormente, tem-se, no Brasil, a crescente “desresponsabilização” do Estado para com a execução das políticas sociais, em função do novo papel assumido de gerenciador e avaliador. A educação em geral e, sobretudo, o ensino superior, no Brasil e na América Latina, tornou-se alvo da atuação de investidores financeiros, de modo que a privatização educacional é uma realidade cada vez mais presente, inclusive no âmbito da educação básica.

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o Estado foi ineficiente ao assumir funções diretas de execução, e, portanto, fazia-se necessário, mais do que nunca, reformá-lo, transferindo as atividades que poderiam ser controladas pelo mercado para o setor privado, supostamente mais eficiente e melhor preparado para tal (BRASIL, 1995).

Assim é que, segundo Peroni (2003), de acordo com este diagnóstico, procura-se racionalizar recursos, reduzindo o papel do Estado no que tange às políticas sociais, e isso exatamente em um contexto no qual o governo federal tem como posicionamento, para fazer frente à crise desencadeada, favorecer a atração de capital especulativo, conseqüentemente, ampliando as dívidas interna e externa e gerando uma crise fiscal nos Estados e Municípios. Para a autora, deriva daí a ideia de descentralização das políticas sociais apresentada pela União, repassando-as para a sociedade, de modo que o Estado passa a se caracterizar como Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital.

Nessa perspectiva, as avaliações externas adquiriram centralidade, como forma de o Estado se manter no exercício do controle sobre os processos anteriormente sob sua incumbência. É por meio desse controle que o Governo afirma poder atuar no sentido da reversão de possíveis índices de qualidade considerados insatisfatórios. Para Afonso (1998), entretanto, a alternativa da avaliação termina por restabelecer a centralização do controle pelo Estado, ainda que este tenha aberto mão de acompanhar o processo, atendo-se basicamente aos resultados dessas avaliações.

Não obstante, nos contextos em que foram adotadas políticas neoliberais, a avaliação acabou por ser “utilizada como meio de racionalização e como instrumento para a diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado” (Afonso, 1998, p. 76). Assim é que emerge com grande força o conceito de *accountability*, consolidando-se a partir dos anos de 1980, reforçando o pressuposto de que as denominadas avaliações em larga escala mantêm, na atualidade, um espaço central no contexto das políticas sociais. Para Freitas (2007, p. 01):

A avaliação em larga escala firmou-se recentemente no Brasil como componente importante do monitoramento da educação básica e superior, propondo-se não só à aferição da qualidade dos resultados de ambas como à indução da qualificação pretendida para os sistemas e as instituições de ensino.

Relativamente ao desenvolvimento e ampliação das avaliações em larga escala no Brasil, Sousa (2008) afirma que as mesmas vão se fortalecendo sob um discurso voltado para a implementação de melhorias na qualidade da educação, sendo que a aplicação dos testes padronizados estaria direcionada para a verificação do grau de proficiência dos alunos, sobretudo no que tange à leitura, à escrita e à matemática, sendo que os resultados aferidos são utilizados pelo Governo como indicadores da qualidade da educação. Segundo a autora:

O governo federal, a partir de 1990, passa a organizar sistemas nacionais de avaliação educacional, que são difundidos à sociedade como mecanismos voltados a subsidiar a elaboração de diagnósticos sobre a realidade educacional e a orientar a formulação de políticas visando à promoção da equidade e da melhoria da qualidade do ensino. Acompanhando o governo federal, também, governos subnacionais formulam propostas próprias de avaliação, como complementares às avaliações que se realizam em âmbito nacional (SOUSA, 2008, p. 82).

Assim, gradativamente, esse modelo avaliativo foi sendo incorporado e adquirindo crescente relevância no âmbito da formulação e instituição das políticas públicas educacionais. Contudo, conforme nos alerta Vianna (2000), é amplo e complexo o conceito de avaliação, quando o que se está em pauta é a questão educacional escolar. Para ele, a avaliação “não se limita apenas à verificação do rendimento escolar, atividade rotineira (e burocrática) no âmbito institucional da escola. A avaliação atual concentra-se em um nível maior, segundo uma perspectiva integrada a programas de qualidade” (p. 21).

Ao analisar a realidade específica do estado de São Paulo, que instituiu o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), Sousa e Arcas (2010) relatam que, nesse contexto de extrema valorização das avaliações externas padronizadas, o que



nos cabe, antes de qualquer coisa, é uma reflexão quanto aos usos que vêm sendo feitos dos resultados, não somente pelas escolas, mas também pelos gestores do sistema, com vistas a que sejam utilizados para uma efetiva busca de melhor qualidade do processo ensino-aprendizagem dos alunos.

Naquele estado, segundo os autores, o Saresp, enquanto avaliação externa padronizada vem adquirindo centralidade no processo de organização e reestruturação do trabalho escolar, direcionando práticas avaliativas, de modo que “a avaliação em larga escala vem sendo, crescentemente, apropriada pelas escolas [...], induzindo a uma ênfase na aplicação de provas e exames simulados como meios de preparar os alunos para se saírem bem no Saresp” (SOUSA & ARCAS, 2010, p. 194). Pode-se inferir, porém, que essa realidade vem se alastrando pelos diferentes Estados do Brasil, sendo que no Pará, pudemos constatar, por meio da pesquisa de campo, que a situação é deveras aproximada da realidade de São Paulo, no que tange às repercussões produzidas por essa avaliação externa de larga escala.

Nesse cenário delineado, surgiram também propostas que, para além da avaliação do aluno, se pretende a avaliação do desempenho docente, de curso, institucional, do sistema educacional como um todo, contemplando desde a educação básica até o ensino superior, incluindo a pós-graduação. Desse modo, para Dias Sobrinho (2003):

Como avaliador ou interventor, o Estado costuma praticar uma avaliação predominantemente controladora e organizadora de suas políticas de distribuição de recursos – diretamente, sob a forma de orçamentos, indiretamente, por meio de premiações e incentivos –, hierarquização institucional com base em resultados de testes de rendimentos e quantificação de produtos, (re)credenciamentos de cursos e accreditation. Em geral, são avaliações externas, somativas, orientadas para o exame dos resultados, realizadas ex post e seguem prioritariamente os paradigmas objetivistas e quantitativistas. (p. 59)

Verifica-se que o papel do Estado em relação às políticas sociais é alterado significativamente, especialmente a partir da década de 1990, objetivando:

[...] racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos) (PERONI, 2006, p. 14).

Portanto, o Plano de Reforma do Estado no Brasil, predominantemente influenciado pelo neoliberalismo, parte de um diagnóstico no qual a crise é do Estado, e tem como importante estratégia a privatização, um dos pontos fundamentais que o pautam. De acordo com Peroni (2006), uma das principais justificativas apresentadas para a implementação da reforma do Estado consiste no agravamento da crise fiscal. Contudo, cumpre destacar que, para além de uma crise apenas de natureza fiscal, o que se tem atualmente constitui uma grave crise do próprio capital, de modo que as estratégias de reforma do Estado apresentadas não apenas não solucionam o problema, como acabam por esfacelar o Estado no concernente às políticas sociais, considerando que o modelo propõe que empresas públicas sejam privatizadas ou alteradas para organizações sociais, atuando como “parceiras” do Estado, afinal, segundo Pereira (1996), estas organizações são mais eficientes, flexíveis e competitivas. Portanto, quanto às políticas sociais, o Estado deveria continuar financiando-as, sendo que sua execução ficaria a encargo de organizações públicas não estatais.

No âmbito da educação, a ideologia neoliberal apresenta-se, por meio das reformas estruturais, orientadas para redução da intervenção do Estado na prestação do serviço educativo, fomentando fortemente a crítica ao serviço público e promovendo o “encorajamento do mercado”, este traduzido, principalmente, na submissão das políticas educacionais à lógica da economia global, na tradução de valores e princípios mercadológicos, tais como a competição, a concorrência e a excelência, dentre outros, com vistas à “modernização” da educação pública, fomentando, assim, uma atuação voltada para sua privatização. Conforme Barroso (2005):

Assiste-se, por isso, à tentativa de criar mercados (ou quase-mercados) educativos transformando a ideia de “serviço público” em “serviços para clientes”, onde o “bem comum educativo” para todos é substituído por “bens” diversos, desigualmente acessíveis. Sob a aparência de um mercado único, funcionam diferentes submercados onde os “consumidores” de educação e formação, socialmente diferenciados, vêm-lhes serem propostos produtos de natureza e qualidade desiguais. Para estimular a criação destes mercados, o financiamento da educação (mesmo se à custa do erário público) é dirigido às famílias pelo sistema de “vouchers”, ou equivalente, e procede-se à privatização parcial ou total da propriedade ou da gestão das escolas [...]. O objectivo central já não é adequar a educação e o emprego, mas articular o “mercado da educação” com o “mercado de emprego”, nem que para isso seja necessário criar um “mercado dos excluídos” (BARROSO, 2005, p. 742).

Portanto, considerando-se a nova regulação que vem sendo posta para a educação nesses tempos de neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva, etc., a qual vem sendo alterada na perspectiva do atendimento a mercados cada vez mais competitivos e excludentes, Apple (2005) crítica fortemente o impacto das políticas neoliberais na educação e nos diferentes aspectos da vida, problematizando as



tendências gerais que envolvem a ampliação da mercantilização da vida cotidiana e da cultura de auditoria, cujas consequências, inclusive para a educação, são altamente perniciosas. Para o autor, o fenômeno mundial da estranha combinação da mercantilização com a centralização do controle (cultura da auditoria) tem gerado forte impacto nas instituições em toda a sociedade, com a exigência de que muitos aspectos de nossas vidas sejam completamente adequados à economia e à lógica econômica (Habermas *apud* APPLE, 2005, p. 34).

Nesse cenário, a educação fica exposta às forças do mercado e passa a ser, cada vez mais, exigida em termos de apresentação de resultados mensuráveis, bem como em relação a submeter-se ao controle social. O Estado tende a eximir-se da execução das políticas sociais, assumindo a função de ente regulador, visando à garantia do cumprimento de metas de eficiência e o impedimento de monopólios; permanece responsável pelos direitos sociais, sem, contudo, exercer diretamente as funções vinculadas à educação, saúde e assistência social, contratando, para esse fim, organizações públicas não-estatais; portanto, assume um caráter gerenciador e avaliador, em detrimento de sua função de executor.

No âmbito do Estado gerenciador, é forte a cultura da avaliação, consistindo na criação de mecanismos para medir e avaliar o desempenho de professores e funcionários em geral (no caso da escola), sendo que no espaço em que os resultados não forem considerados satisfatórios, abre-se oportunidade para a competição pela iniciativa privada (APPLE, 2005), tudo sob a ideologia da “desvalorização de bens e serviços públicos”, no qual se utiliza de diferentes artifícios para que as pessoas passem a compreender tudo o que é público como ruim e inoperante e tudo o que é privado como bom e funcional.

Assim, tendo em vista a crescente relevância que vem sendo dada ao monitoramento da educação, por meio da medição, avaliação e informação, alguns instrumentos componentes do processo têm sido fartamente utilizados, tais como: indicadores estatísticos, índices, exames amostrais e censitários, auditorias, relatórios, dentre outros. Para que isso fosse possível, alguns arranjos tiveram que ser produzidos, tais como a Emenda Constitucional n. 19/1998, que, definindo os princípios da administração pública, autorizou a avaliação e prestação de contas pelos serviços públicos (SOUZA, 2009), favorecendo a exacerbação do uso da avaliação de forma indiscriminada, inclusive com distorções em relação aos seus objetivos e fins sociais.

Mediante esse processo de crescente valorização do recurso à avaliação, em 1997, por meio da Lei Nº 9.448, de 14 de março, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP transformou-se em uma autarquia especialmente voltada para o desenvolvimento de indicadores educacionais por meio da mensuração estatística, direcionada para a avaliação de desempenhos, com o objetivo de “planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País” (Art. 1º, II).

Essas modificações na natureza institucional do Inep promoveram amplamente a aproximação do MEC com entidades nacionais e estrangeiras voltadas para o desenvolvimento e propagação de dados e informações a respeito de diversas realidades sociais, tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que, desde 1989, mantém acordos de cooperação técnica com o Brasil, por meio do Inep, para prestar assistência, especialmente, na área da educação e de formação de professores, as quais, segundo Souza (2009), foram sofrendo transformações ao longo do tempo:

Da assistência técnica inicial, o Brasil passou a estabelecer uma relação bilateral de cooperação, visando atender interesses burgueses contidos nas relações intra-classe e entre-classes, diluindo cada vez mais a fronteira entre o público e o privado, o nacional e o internacional (SOUZA, 2009, p.66).

Uma das especificidades do modelo de “Estado avaliador” adotado com a reforma implementada a partir da década de 1990, foi a sujeição das políticas sociais às políticas econômicas, sendo que, na área da educação, isso reverberou na expansão da educação de forma bastante excludente, dado que essa expansão vem se concretizando, sobretudo, pela via da iniciativa privada. A importância da avaliação recrudescer diante desta problemática.

Repercussões das Avaliações Externas sobre o Trabalho Docente em Instituições Públicas e Privadas: breve análise comparada

Para a viabilização prática desse modelo, chegou-se a empreender o estilo empresarial nas escolas, com base no estabelecimento de missões e objetivos a serem atingidos, focando na perspectiva do *accountability*. Como suporte, segundo Oliveira (2009), lançou-se mão à descentralização das ações, bem como de mecanismos voltados para a valorização dos “recursos financeiros, autonomia orçamentária, contratos por meio de metas e compromissos a serem atingidos”, foram sendo postas “em prática novas formas de controle e vigilância, de auto verificação, muitas vezes com base na cobrança dos resultados que foram prometidos por meio da fixação de objetivos e metas pelos próprios envolvidos” (p. 202).

O Estado, nesse contexto, tende a se desresponsabilizar quanto à execução dessas políticas, delegando-as às parcerias, sobretudo com a iniciativa privada. As avaliações estandardizadas ou em larga escala, assim, constituem mecanismos para a garantia do controle sobre



essas políticas, as quais, por sua própria natureza, estão impossibilitadas de avaliar as particularidades e as especificidades de cada realidade educacional. No que diz respeito às principais críticas atribuídas ao modelo das avaliações externas realizadas em larga escala, cabe destacar que estas estimulam um sistema de recompensas e punições, favorecendo aos sujeitos envolvidos uma obsessão relativa à competição e às exigências por melhorias em seu desempenho, uma vez que:

Designada aqui como avaliação estandardizada criterial com publicização de resultados, esta modalidade de avaliação permite evidenciar, melhor que qualquer outra, o já designado “paradoxo do Estado neoliberal”: por um lado, o Estado quer controlar mais de perto os resultados escolares e educacionais (tornando-se assim mais Estado, Estado-avaliador) mas, por outro lado, tem que partilhar esse escrutínio com os pais e outros “clientes” ou “consumidores” (diluindo também por aí algumas fronteiras tradicionais, e tornando-se mais mercado e menos Estado). Produz-se assim um mecanismo de quase-mercado em que o Estado, não abrindo mão da imposição de determinados conteúdos e objectivos educacionais (de que a criação de um currículo nacional é apenas um exemplo), permite, ao mesmo tempo, que os resultados/produtos do sistema educativo sejam também controlados pelo mercado (AFONSO, 2009, p. 122).

Sobretudo a partir dos anos de 1990, a temática referente à avaliação educacional adquiriu centralidade na pauta das discussões e debates voltados para as políticas públicas educacionais, em todos os níveis e modalidades de ensino. Numa preocupação extrema para com o produto, em detrimento do processo, o “Estado avaliador” passou a adotá-la como um mecanismo de regulação da educação, sem que haja, necessariamente, ampla reflexão na perspectiva de superação de resultados pontuais, verificados nesse modelo de avaliação centralizado.

Ao analisarmos as repercussões das políticas de avaliação formuladas e implementadas atualmente, tanto em uma escola pública estadual quanto em uma escola particular do município de Belém, capital do estado do Pará, verificou-se que as mesmas vêm alterando significativamente o modelo de gestão educacional, constituindo-se como instrumentos de controle, em sintonia com a crescente introdução de mecanismos mercadológicos na educação. Isso porque, segundo Sousa & Oliveira (2003), o instrumento que melhor caracteriza e estimula o “quase-mercado educacional” é a avaliação, uma vez que a mesma se configura como mecanismo privilegiado de superação da dicotomia entre “gestão ‘estatal-centralizada-burocrática-ineficiente’ de um lado, ‘mercado-concorrencial-perfeito’ de outro” (p. 876).

No âmbito do quase-mercado educacional, os sistemas de avaliação assumem papel fundamental à medida que constituem “peça central” nas ferramentas de controle, alternando seu foco “dos processos para os produtos”, por meio de testes sistêmicos, e, de outro, “legítima [m] ‘valorações’ úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos rankings, definidos basicamente pelos desempenhos em instrumentos de avaliação em larga escala” (SOUSA & OLIVEIRA, 2003, p. 875). Essas provas, normalmente de múltipla escolha, tais como o Enem, a Prova Brasil, dentre outros, tendem a assumir uma finalidade voltada para “determinar posições e estabelecer *rankings* entre os indivíduos examinados. Este *ranking* é construído em relação a uma média estandardizada” (CASASSUS, 2009, p. 74),

Para a realização deste estudo, em cada escola pesquisada (uma pública estadual e uma privada, ambas de ensino médio), entrevistamos 03 (três) professores, cujas perguntas centraram-se nos aspectos voltados para as repercussões desse modelo avaliativo sobre seu trabalho. Independentemente da escola em que atuam, os 06 (seis) professores foram uníssimos ao afirmar com veemência que muitas são as repercussões advindas desse modelo avaliativo sobre o seu trabalho, à medida que se sentem cada vez mais cobrados em relação ao êxito e aos resultados quantitativos que devem possibilitar aos alunos nesses exames. Nesse sentido, é preocupante que este modelo de avaliação venha assumindo grande legitimidade no contexto educacional, uma vez que prioriza a lógica dos resultados – e não o processo – valorizando as “políticas de *accountability*, de incentivos e de castigos, de afectação de recursos, de orientação das competências, de uso da informação para a tomada de decisões, etc.” (CASASSUS, 2009, p. 74), promovendo, nesse diapasão, forte competição entre as escolas e entre os sujeitos que a compõem.

Ao analisarmos, comparativamente, as duas escolas pesquisadas, as falas dos professores entrevistados revelaram que é forte o controle instituído em função dos processos avaliativos, que, na atualidade, visam avaliar o produto da escola, e não o processo ensino-aprendizagem, por meio de dados estatísticos e índices educacionais.

Isso é preocupante por proporcionar a valorização da lógica meritocrática na escola e entre os sujeitos, estimulando, conseqüentemente, a competitividade, bem como há o risco de que “os professores ocupem o tempo a exercitar os alunos a escolher uma resposta entre as apresentadas”, na perspectiva de “ensinar para o exame” (CASASSUS, 2009, p. 75). Além disso, este modelo avaliativo não favorece aos professores, para que deem melhores aulas, já que “usá-las como instrumentos de gestão apenas serve para identificar posições e rankings, ou dito de outra forma: segregar e desintegrar; gerando, em conseqüência e a todos os níveis do sistema, muito sofrimento inútil e injusto” (p. 76). O autor se coloca contrário a:

[...] uma avaliação que tem como consequência não a melhoria da qualidade, mas sim o aumento da pressão sobre os docentes, mediante uma parafernália de prêmios e castigos. É muito difícil compreender a lógica subjacente às



teorias que levam a pensar que os professores ensinarão melhor se castigados (ou premiados). É bem conhecido na literatura do “management” e nas práticas de gestão de ministérios e secretarias da educação que este sistema não funciona. Tem, por vezes, algum efeito a curtíssimo prazo, mas que rapidamente desaparece (CASASSUS, 2009, p. 76).

No caso das escolas pesquisadas, verificou-se que, especialmente ao professor, vem sendo cada vez mais delegada a responsabilidade pelos possíveis resultados negativos de seus alunos em exames estandarizados, os quais desconsideram o contexto de cada escola, ao comparar escolas públicas e particulares, localizadas nas diferentes partes do país, com todas as particularidades a elas inerentes. Esta realidade, para Freitas (2012), decorre de uma proposta fundamentada na “política liberal”, a qual preconiza uma “igualdade de oportunidades e não de resultados”, onde “dadas as oportunidades, o que faz a diferença entre as pessoas é o esforço pessoal, o mérito de cada um. Nada é dito sobre a igualdade de condições no ponto de partida”. Portanto, “diferenças sociais são transmutadas em diferenças de desempenho [...] e esta discussão tira de foco a questão da própria desigualdade social, base da construção da desigualdade de resultados” (p. 383).

Esta situação é bastante complexa, já que a avaliação interfere fortemente na vida daqueles que constituem a escola – alunos, professores, pais e gestores. Portanto, ao analisarmos a realidade das duas escolas pesquisadas, foi possível constatar que um dos fatores negativos centrais intervenientes no que tange ao modelo de avaliação nos moldes dos exames estandarizados, diz respeito ao fato de que lança mão da responsabilização e da meritocracia como aspectos privilegiados do processo, os quais possuem íntima relação com uma terceira categoria, que é a da privatização, conforme ressaltado por Freitas (2012), o qual afirma que: “pode-se dizer que, de fato, as duas primeiras visam criar ambiência para ampliar a privatização do sistema público de educação” (p. 386).

Considerações Finais

A partir da realização deste estudo, constatamos que, no Brasil, a Reforma do Estado teve um papel fundamental no que tange às reformas e políticas educacionais implementadas a partir da década de 1990, as quais tiveram grande impacto e promoveram amplas alterações sobre o contexto educacional na atualidade. É especialmente a partir de então que o Estado brasileiro passou a se eximir de suas responsabilidades no concernente às questões sociais como educação e saúde, dentre outros, pois estes passaram a ser considerados atividades não exclusivas do Estado, portanto, podendo ser mantidos pela iniciativa privada.

Constatou que as reformas educacionais instituídas mais recentemente no Brasil, por possuírem forte orientação dos organismos internacionais, pautando as agendas dos Estados nacionais e a elaboração das políticas educacionais no interior da reforma do Estado, vêm promovendo ampla reconfiguração do trabalho docente na escola, dadas as reformas geridas e avaliadas com base nas diretrizes emanadas de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Cabe destacar que esses organismos internacionais estimulam o desenvolvimento e implementação de projetos voltados a determinados contextos de forte agravamento da situação de pobreza e de reação popular à implantação das políticas neoliberais nos países considerados mais vulneráveis, como é o caso do Brasil.

Quanto à educação, especialmente a educação básica, houve significativas alterações, com vistas a adequá-la a novos parâmetros impostos pelos organismos internacionais e exigidos pelo capital. No âmbito desse processo, aos docentes foi atribuído um papel central em relação à promoção de uma educação de qualidade, à revelia das condições objetivas de trabalho existentes, tanto nas escolas públicas, quanto nas de natureza privada, impondo exigências crescentes a esses profissionais, o que vem a repercutir sobre sua identidade e suas condições de trabalho, com reflexos, muitas vezes, sobre a saúde dos mesmos.

Portanto, a presente pesquisa revelou que os professores da educação básica, especificamente os do ensino médio, independentemente de estarem atuando na educação pública ou privada, estão passando por uma ampla reestruturação de seu trabalho, em função, sobretudo, das avaliações externas que vêm alterando profundamente a natureza do trabalho desses profissionais, imputando-lhes novas funções e responsabilidades, acarretando a intensificação da atividade docente, uma vez que as entrevistas revelaram que os mesmos são extremamente demandados e considerados peça chave para o sucesso dos índices educacionais nas escolas, contudo, em sua grande maioria, constatou-se que não há, em contrapartida, maiores investimentos educacionais, especialmente em termos de formação e valorização docente.



Referências

- ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera. (2005). *O público e o privado na educação interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo: Xamã.
- AFONSO, A. J. (2009). *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. 4ª Ed. São Paulo: Cortez.
- AFONSO, Almerindo Janela. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga, Universidade do Minho.
- AMARO, R. R. (1996). Descentralização e desenvolvimento em Portugal: algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In: BARROSO, J.; PINHAL, J. (Org.). *A administração da educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri.
- APPLE, M.W. (2005). *Para além da lógica do mercado: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: DP&A editora.
- BANCO MUNDIAL. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial*.
- BARROSO, João. (2005). *O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas*. Revista Educação e Sociedade. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial – Out.
- BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília.
- BROADFOOT, Patrícia. (2000) *Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur*. Revue Française de Pédagogie, Paris, nº 130, p. 43-55.
- CARNOY, Martin; CASTRO, Cláudio M. (Orgs.). (1997). *Como anda a Reforma educacional na América Latina?* Rio de Janeiro: FGV.
- CASASSUS, Juan. (2009). Uma nota crítica sobre a avaliação estandarizada: a perda da qualidade e a segmentação social. Sísifo: *Revista de Ciências da Educação*, p. 71-79, 2009. Disponível em: <www.sisifo.fpce.ul.pt>. Acesso em 12 nov. 2012.
- CASASSUS, J. (1995). *Tarefas da educação*. Tradução de: Oscar Calavia Sáez. Campinas: Autores Associados.
- DIAS SOBRINHO. (2003). *Avaliação: Políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez.
- DOURADO, Luiz Fernandes. (2002). Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação & Sociedade*, vol. 23, n. 80. Campinas.
- FREITAS, Luiz Carlos. (2012). Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério a destruição do sistema público e educação. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, Jun. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid>. Acesso em 01 nov. 2012.
- FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. (2007). *A Avaliação da Educação Básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Campinas – SP: Autores Associados.
- MAUÉS, O. C. (2010). A Avaliação e a Regulação. O Professor e a responsabilização dos resultados. In: DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas (et al.). *Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente*. Coleção Didática e Prática de Ensino. Belo Horizonte: Autêntica, p. 703-729.
- MCMEEKIN, R. W. (1993). *Descentralización de la Educación*. Boletín del Proyecto Principal de Educación, Nº 31.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. (2009). As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *BBPAE* – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (2002). *Depois do estruturalismo, os desafios enfrentados pelo desenvolvimento brasileiro*. Disponível em <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/P00222_1.pdf>. Acesso em 01 nov. 2012.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (1996). *Da administração pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público, Brasília, a.47, v.120, n.1, p.7-39, jan./abr.



- PERONI, V. M. V. (2006). Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L., PEGORARO, L. (org.) *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- PERONI, Vera Maria Vidal. (2003). *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã.
- POPKEWITZ, T. S. (1997). *Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação*. Tradução de Beatriz Afonso Neto. Porto Alegre: Artes Médicas.
- RIVAS, R. H. (1991). *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: estado del arte*. Santiago/Chile: Unesco/Reduc.
- SILVA, I. G. (2003). *Democracia e participação na reforma do Estado*. São Paulo: Cortez.
- SOARES, Laura Tavares. (2003). *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record.
- SOUSA, Sandra Z. L.; ARCAS, Paulo H. (2010). Implicações da Avaliação em Larga Escala no Currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. *Revista Educação: teoria e prática* - v. 20, n.35, jul-dez., p. 181-199.
- SOUSA, S. Z. L. (2009). Avaliação e gestão da educação básica: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo: Editora Xamã, p. 31-45.
- SOUSA, S. Z. (2008). Avaliação e carreira do magistério: premiar o mérito? *Revista Retratos da Escola*. Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 81-93, jan/dez.
- SOUSA, Sandra Zákia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela. (2003). Políticas de avaliação e quase-mercado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.23, n. especial, p. 873-896.
- SOUZA, T. R. (2009). *(Con) Formando professores eficazes: A relação política entre o Brasil e a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)*. 2009. 300fl. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense. Niterói (RJ): UFF.
- VIANNA, H. M. (2000). *Avaliação Educacional: teoria, planejamento, modelos*. São Paulo: IBRASA, 196 p.

