

EZERRAL BUENO DE SOUZA

**O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA – SAEB NO CONTEXTO DAS
POLÍTICAS EDUCATIVAS DOS ANOS 90**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DOSUL,
CAMPO GRANDE – MS
2001

EZERRAL BUENO DE SOUZA

**O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA – SAEB NO CONTEXTO DAS
POLÍTICAS EDUCATIVAS DOS ANOS 90**

Dissertação apresentada como exigência final para obtenção do grau de Mestre em Educação à comissão julgadora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul sob a orientação da Professora Dr^a. Regina Tereza Cestari de Oliveira.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CAMPO GRANDE – MS
2001**

DEDICATÓRIA

Para,

Vinícius e Maria Júlia, que
cresceram junto com este
trabalho.

AGRADECIMENTOS

Para a realização deste trabalho contei com a colaboração de muitas pessoas, bem como de instituições às quais desejo expressar os meus agradecimentos.

À Professora Dr^a Regina Tereza Cestari de Oliveira pela orientação paciente e segura. Seu estímulo constante e sua compreensão, principalmente nos momentos difíceis, foram essenciais à concretização deste trabalho. No entanto, as limitações que nele se encontram são inteiramente de minha responsabilidade.

À Professora Dr^a Vera Peroni, pelas valiosas contribuições apresentadas, durante o decorrer do curso de Mestrado e durante o exame de qualificação, pois permitiram substanciais avanços na forma de conduzir este trabalho.

Ao Professor Dr. Romualdo Portela de Oliveira pelas relevantes e esclarecedoras contribuições apresentadas durante o exame de qualificação, as quais permitiram orientar a organização final da pesquisa.

À Elba Cristina, minha companheira extremamente compromissada e responsável pela minha tranquilidade na realização deste trabalho.

À amiga Terezinha Braz, debatedora deste trabalho compartilhou comigo as angústias, os vacilos, as alegrias e as conquistas.

Aos meus pais, minha gratidão por terem me ensinado à condução da vida pelos caminhos da dignidade humana. A eles ofereço o alcance desse grau de estudo.

Aos professores do curso de Mestrado da UFMS, pelos ensinamentos transmitidos que resultaram em contribuições significativas.

A Ronaldo Franco, companheiro e amigo nas horas mais difíceis.

À minha Irmã Loide Bueno, pelo apoio na digitação deste trabalho.

Ao companheiro Gislei Britts, pelo apoio na formatação deste trabalho.

Aos funcionários do Mestrado, em especial à Jaqueline, pela gentileza e companheirismo com que sempre nos acolheu.

FICHA CATALOGRÁFICA

Souza, Ezerral Bueno de
Mo128p O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, no contexto das políticas educativas dos anos 90. Ezerral Bueno de Souza – Campo Grande, MS: (s.n), 2001.

Orientadora: Regina Tereza Cestari de Oliveira
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Centro de Ciências Humanas e Sociais.

1. Saeb. 2. Avaliação Institucional.
3. Avaliação
I. Oliveira, Regina Tereza Cestari de II. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. III. Título

LISTA DE SIGLAS

ANDE – Associação Nacional de Educação

ANPEd – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEBRAPE – Centro Brasileiro de Pesquisas e Estudos

CEE – Conselho Estadual de Educação

CF – Constituição Federal

CFE – Conselho Federal de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

DAEB – Diretoria de Avaliação da Educação Básica

DF – Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

ENC – Exame Nacional de Cursos

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FCC – Fundação Carlos Chagas

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola

INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MCR – Matrizes Curriculares de Referências

MEC – Ministério de Educação e Cultura

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

OREALC – Oficina Regional da UNESCO para la Educación em América Latina

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais

PFL – Partido da Frente Liberal

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PUC/RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

PUC/SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RJ – Rio de Janeiro

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SAEP – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º grau

SEDIAE – Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional

SEE – Secretaria Estadual de Educação

SME – Secretaria Municipal de Educação

SP – São Paulo

TRI – Teoria de Resposta ao Item

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USAID – Agência Internacional dos Estados Unidos para o Desenvolvimento

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL: O ESTADO ATUAL DA QUESTÃO.....	8
A pesquisa institucional nos 70 e 80 e suas tendências	8
Os anos 90 e o surgimento da avaliação educacional em larga escala	13
O estado da arte da avaliação	15
CAPÍTULO II – O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SAEB.....	31
O primeiro ciclo de avaliação.....	32
O segundo ciclo de avaliação	42
Um balanço dos dois primeiros ciclos de avaliação	47
O terceiro e o quarto ciclo de avaliação	52
Um balanço do terceiro e quarto ciclos de avaliação	62
CAPÍTULO III – AS REFORMAS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO NOS ANOS 90	65
O papel do Estado e as novas demandas do capital.....	67
As reformas do Estado brasileiro.....	75
Os organismos internacionais e suas propostas para a educação	85
CAPÍTULO IV – A EDUCAÇÃO DOS ANOS 90 E O CONTEXTO DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL	96
A educação dos anos 90.....	97
As reformas dos anos 90.....	100
A avaliação institucional	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122

COMISSÃO JULGADORA:

Prof^ª. Dr^ª Regina Tereza Cestari de Oliveira

Prof. Dr. Romualdo Portela de Oliveira

Prof^ª. Vera Maria Vidal Peroni

INTRODUÇÃO

Nos anos 90, a avaliação institucional passou a ser inserida em um conjunto mais complexo de inter-relações, foi caracterizada pelo aprofundamento das políticas de descentralização administrativa da educação, por um novo aparato legal e uma série de reformas curriculares. Esse movimento se processa, principalmente, em função da adesão do governo central às novas regras internacionais, oriundas da globalização e da reestruturação produtiva. A tentativa de adaptar-se a essa nova realidade e de recuperar o equilíbrio fiscal resultou em uma profunda redefinição dos papéis dos diferentes níveis de governo, acelerando o processo de descentralização dos sistemas educacionais que tinha se iniciado na década de 80. Nesse contexto, a avaliação educacional se tornou uma das iniciativas centrais da política educacional.

A decisão de investigar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB deve-se a duas razões: 1) é um tema próximo, pois fui coordenador do SAEB na Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul de 1993 a 1998; 2) a importância que a avaliação institucional ganhou no contexto das políticas educativas dos anos 90 me chamou atenção.

Dessa forma, procurou-se investigar o SAEB, uma das principais estratégias da política educacional do Governo Federal, programa de avaliação que iniciou em 1988 e foi reformulado pela atual gestão do Ministério da Educação – MEC.

O diagnóstico da educação brasileira, feito pelo Ministério da Educação considera que o sistema público de ensino passa por uma profunda crise de eficiência, eficácia e produtividade¹, mais do que uma crise de quantidade, universalização e extensão. Para o MEC, o processo de expansão escolar durante a segunda metade do século passado ocorreu de forma acelerada sem que tal crescimento tenha garantido uma distribuição eficiente dos serviços oferecidos. A crise das instituições escolares é produto, segundo esse enfoque, da expansão desordenada que a educação vem sofrendo nos últimos anos. Trata-se, fundamentalmente, de uma crise de qualidade decorrente da improdutividade que caracteriza as práticas pedagógicas e a gestão administrativa da grande maioria dos estabelecimentos escolares.

Partindo deste diagnóstico, as propostas do Ministério da Educação são apresentadas sob uma perspectiva gerencial, ou seja, as escolas precisam resolver seus problemas de ineficiência, principalmente sua produtividade. Neste sentido, a avaliação é introduzida como um instrumento controlador, e o resultado do trabalho pedagógico é colocado como um produto que pode ser medido. Além disso, a avaliação serve para estimular uma competitividade entre as escolas como uma forma de promover a melhoria da qualidade dos seus serviços.

¹ Para o MEC, a produtividade é entendida como a capacidade do sistema de atender o maior número possível de alunos com baixos custos. A improdutividade é caracterizada pelas altas taxas de evasão e repetência e pela baixa taxa de atendimento com altos custos.

Para o MEC a educação precisa alcançar qualidade capaz de responder às demandas decorrentes das transformações globais nas estruturas produtivas e do desenvolvimento. Isso significa eleger a educação para atender às necessidades do capital no que se refere à produtividade. Desse modo, a escola é responsabilizada pela construção do sucesso escolar, cabendo ao governo, a tarefa de aferir sua produtividade. Esse encaminhamento responsabiliza a escola pela qualidade do ensino em busca de maior eficiência e produtividade.

É no momento em que o Estado reduz os recursos destinados às políticas sociais, que o MEC institui a avaliação do sistema educacional brasileiro, enfatizando a questão da qualidade do ensino.

Assim, este estudo busca investigar o SAEB, enquanto expressão de política educacional, com o objetivo de compreender os fatores históricos que levaram o MEC a implantar o sistema nacional de avaliação.

Para isso, elegeu-se os seguintes elementos de análise: a concepção de avaliação do SAEB, o conceito de qualidade de ensino defendido pelo MEC, a relação qualidade e produtividade, o papel das instituições nacionais e internacionais e dos atores no processo de institucionalização do SAEB.

Delimitou-se para estudo o período compreendido entre 1990 a 1997, uma vez que o programa, apesar de sua implantação em 1998, sua primeira aferição em nível nacional só

ocorreu em 1990 e no momento da pesquisa a última aferição foi realizada em 1997. Portanto, obtendo-se os dados mais recentes.

Parte-se do pressuposto que o Ministério de Educação, se por um lado descentraliza grande parte de suas ações, que são passadas para as Secretarias Estaduais, Municipais de Educação e Escola; por outro, efetiva a centralização no planejamento de programas e o controle das atividades pedagógicas por meio da avaliação e do currículo.

Para execução dessas medidas, o Governo Federal vem promovendo uma reforma educacional por meio de uma série de decretos, medidas provisórias e projetos de lei, cujo objetivo é desobrigar-se de parte da responsabilidade pela manutenção do ensino fundamental e, ao mesmo tempo, centralizar o controle e a avaliação das políticas deste nível escolar. Dentre essas medidas podemos citar: a Emenda Constitucional nº 14/96 que criou o FUNDEF, O Plano Nacional de Educação – PNE e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96.

Saviani, analisando a primeira versão do PNE, argumenta que o plano reitera a política educacional que vem sendo conduzida pelo MEC e que implica na redução dos gastos públicos e na transferência de responsabilidades, principalmente de investimento e manutenção do ensino, para Estados, Municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de controle e avaliação (1999, p. 84).

Para Cury, a nova LDB, além de abandonar a idéia de um Sistema Nacional de Educação, em seu lugar “cria um real Sistema Nacional de Avaliação tal a importância conceitual, estratégica e operacional que a avaliação sob o controle da União, passa a gozar a partir de agora” (1997, p. 8). Nessa perspectiva, a LDB estabelece no seu art. 9º, inciso VI, que o controle sobre o processo avaliativo do rendimento escolar nos três níveis é uma prerrogativa da União.

Ainda sobre o eixo da avaliação, é importante observar que a nova LDB, além de regulamentar as formas de avaliação das instituições de ensino superior e do desempenho docente e a avaliação para fins de aprovação e de promoção dos alunos (9º, VI, VII, VIII, IX e art. 67, respectivamente), compromete-se, pela primeira vez, com a montagem de um sistema nacional de avaliação do rendimento escolar do ensino fundamental, médio e superior. (art. 87, § 3º, IV).²

Dessa forma, pergunta-se: Por que o SAEB hoje? Seria um instrumento para justificar a redução do Estado, em termos de investimentos em políticas sociais? Qual a relação entre política de descentralização e o programa de avaliação, no contexto de redefinição do papel do Estado? Estaria o MEC promovendo uma competição entre as escolas públicas e criando um mercado educacional no país? O MEC pretende controlar os conteúdos curriculares por meio da avaliação? Enfim, estas questões estão na base de nossa investigação.

² No artigo 9º, a LDB estabelece para a União a incumbência de assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no Ensino Fundamental, médio e superior, com a cooperação dos sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; processo nacional de avaliação das instituições de educação superior (Inciso VIII).

As questões acima apontaram a necessidade de aprofundar e elucidar os fatores históricos que levaram o MEC a criar o SAEB. Assim, elegemos como objeto de investigação o “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica”, aqui entendido como parte integrante de políticas públicas mais amplas de educação, que envolvem não só os governos estaduais e o MEC, mas também o Banco Mundial.

Além disso, o estudo sobre o SAEB poderá mostrar as implicações de um programa de avaliação pautado numa visão interna da escola, no momento em que principalmente os processos internos são avaliados e, dessa forma, orientados por uma lógica estritamente administrativa. Neste sentido, a importância de se conhecer esse programa de avaliação se justifica.

Tendo em vista essas referências, a pesquisa que ora se propõe indica a necessidade de um referencial teórico que leve em conta o movimento histórico da sociedade capitalista. Essa orientação remete-nos a questão a uma investigação das decisões políticas na educação, tendo em vista as transformações que ocorreram na base produtiva e de como o Estado administra a educação visando a preservação do capital (Saviani,1997), (Neves, 1999).

A partir dessa perspectiva, o presente trabalho está organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo, apresenta-se a produção intelectual que permite a aproximação do objeto deste estudo, situando em que patamar se encontra a investigação sobre o Sistema Nacional de Avaliação e a posição dos pesquisadores sobre essa questão.

O segundo capítulo está voltado para a reconstrução do processo de institucionalização do SAEB. Analisa-se a trajetória do programa abordando as mudanças que ocorreram em cada ciclo. Além disso, identifica-se o papel dos agentes encarregados de formular, operacionalizar e legitimar esse sistema de avaliação. Esses agentes são formados por representantes do Estado, professores e técnicos das redes públicas de ensino, técnicos do Banco Mundial (BM) e representantes das Fundações Carlos Chagas e Cesgranrio. Para isso, foram examinados os documentos que, tanto na esfera pública como na privada, evidenciam essa trajetória.

No terceiro capítulo, procurou-se, a partir de reflexões anteriores, situar o objeto dentro do movimento da economia capitalista, recorrendo a um arcabouço teórico que lhe desse a necessária consistência, de modo a confirmar ou não questões iniciais levantadas.

No quarto capítulo, buscou-se por meio de um diálogo com os documentos oficiais e os pesquisadores elucidar-se as questões inicialmente levantadas e compreender como o SAEB insere-se na reforma educacional que vem sendo promovida pelo Governo Federal, orientada por uma lógica em que a qualidade terá que ser alcançada para dar suporte às transformações globais do capital.

O trabalho foi elaborado a partir das seguintes fontes: primárias, compostas por leis, decretos, planos, propostas e relatórios do Ministério de Educação; secundárias, formadas pelo conjunto de produções que aborda, principalmente, a problemática da avaliação de sistema e analisa o SAEB.

CAPÍTULO I

A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL: O ESTADO ATUAL DA QUESTÃO

Este capítulo constitui-se em um levantamento dos diversos estudos que, sob diferentes óticas, vêm tratando a avaliação institucional na educação brasileira. O objetivo é compreender como esses estudos vêm captando e expressando a problemática da avaliação. Para essa compreensão, faz-se necessário, inicialmente, fazer um balanço de como essas pesquisas têm sido abordadas pelos pesquisadores brasileiros nas últimas décadas.

1.1. – A pesquisa institucional nos anos 70 e 80 e suas tendências

No Brasil, o desenvolvimento de investigações, de diagnósticos e de pesquisas sociais e educacionais ganhou força, nas décadas de 50 e 60, no interior do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP). Ao se julgar por alguns estudos que têm tratado do papel do INEP para a educação brasileira, foi durante a gestão de Anísio Teixeira, entre 1952 e 1964, que a pesquisa educacional ganha importância. Como diretor, Anísio teria procurado

desenvolver pesquisas na área das ciências sociais, transformando o instituto num centro gerador de informações educacionais (Brandão e Mendonça, 1997; Xavier, 1999).

Para atender à demanda assumida pelo Ministério de Educação, de uma articulação entre produção de pesquisas educacionais e a formulação de política educacional, foram criados o Centro Brasileiro de Pesquisa Educacional (CBPE) e os Centro Regionais, em São Paulo, Recife, Salvador, Belo Horizonte e Porto Alegre.

Assim, os levantamentos e as pesquisas foram conduzidos de forma descentralizada nos Centros Regionais de pesquisas ligados ao INEP. Segundo Aparecido de Joly Gouveia (1971, p. 201 –10), no fim da década de 50, às preocupações psicopedagógicas, que inspiravam os estudos sobre os processos de ensino e instrumentos de avaliação da aprendizagem e sobre o desenvolvimento psicológico dos alunos, segue-se um período de pesquisa de natureza sociológica, orientada para a formulação e acompanhamento de políticas educacionais. Portanto, foi nesse momento que a sociologia brasileira, “acompanhando a articulação da sociologia norte-americana e européia, com as pesquisas de levantamento, beneficiou-se da preocupação dos ‘pioneiros da educação’ com as disparidades educacionais” (Bonamino, 2000, p.28).

Por último, percebe-se que as pesquisas e os levantamentos desenvolvidos nos Centros de Pesquisas do INEP seguiram as estratégias intelectuais e políticas desenvolvidas pelos países industrializados. Tecnicamente, os levantamentos educacionais colocaram-se na perspectiva de “consolidar o campo de registro e pesquisas necessário ao desenvolvimento de

estudos na área das ciências sociais. Do ponto de vista político, procuraram reunir subsídios para embasar a formulação de políticas para o setor educacional” (Xavier, 1997, p. 95).

Com o golpe de Estado de 1964, Anísio Teixeira foi afastado da direção do INEP e os centros de pesquisas foram, paulatinamente, extintos. Na nova conjuntura delineada na década de 70, a atuação do INEP ficou reduzida ao financiamento de pesquisas e à disseminação de informação educacional (Mendonça, 1997, p. 42-3).

No contexto político dos anos 70, a pesquisa educacional deslocou o foco dos objetos de análise do CBPE. Devido à uma série de fatores, como a falta de recursos técnicos e financeiros, dificuldades organizacionais, as pesquisas quantitativas de corte sociológico que foram escassas. Aquelas que puderam ser desenvolvidas apresentavam três tipos diferentes de perfis. Por um lado, encontram-se as pesquisas que investigam as características sociodemográficas relacionadas com o acesso a determinados níveis de ensino ou ao fracasso de uma série determinada. Por outro, as que estudavam especificamente o acesso ao ensino superior puderam contar com bases de dados mais amplas para investigar temas como o acesso da mulher ao ensino de terceiro grau. Por último, encontram-se as pesquisas do ECIEL (Programa de Estudos Conjuntos para a Integração Econômica da América Latina), que focalizavam os fatores determinantes da escolarização na América Latina (Bonamino e Franco, 1999, p. 104).

O movimento em prol da abertura democrática do país no início dos anos 80 ultrapassou a esfera política, chegando até a educação e passou a ser uma das bandeiras dos educadores brasileiros. Apesar da persistência do autoritarismo, a política educacional,

impulsionada pelas forças de oposição, enfatizava seu discurso em torno do ensino público de qualidade e da democratização da educação que era difundida por partidos políticos, movimentos sociais, sindicais e acadêmicos. De acordo com Cunha (1995), os antecedentes desta luta educacional se encontram nas gestões de governadores eleitos indiretamente em 1976, que abriram espaço para prefeitos dissidentes, para novas forças partidárias e novas posturas políticas, que buscavam na participação popular a fonte de legitimação e de orientação das políticas públicas.

Para Bonamino, a participação dessas novas forças políticas e ideológicas na periferia do Estado “contribuiu para que as experiências municipais e estaduais com a educação incorporassem contribuições trazidas pelos diagnósticos, críticas e propostas decorrentes de pesquisas desenvolvidas em universidades públicas” (2000, p. 45).

Se no decorrer dos anos 60 e 70 a abordagem da questão do desempenho escolar se pautava, principalmente, nos fatores externos, na década de 80 surgem tanto estudos e pesquisas que enfatizam os fatores intra-escolares como os que se preocupam em fazer uma relação entre os fatores sociais e escolares para se compreender as desigualdades sociais.

Ainda na década de 80, a Fundação Carlos Chagas (FCC), a Fundação Cearense de Pesquisa (FCP), a Universidade Federal do Ceará (UFC) e pesquisadores estrangeiros desenvolveram pesquisas de avaliação do rendimento escolar no âmbito do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro (EDURURAL) (Gatti, 1993). Essas pesquisas forneceram algumas explicações para o baixo

rendimento curricular das crianças e para as elevadas taxas de repetência. Do ponto de vista da instituição escolar, revelaram os baixos salários de professores e técnicos, a influência política na designação de professores e a infra-estrutura curricular insuficiente. Do ponto de vista dos fatores extra-escolares, apontaram para o peso das condições de vida dos alunos e suas famílias, em especial no que se refere às condições de saúde no desempenho dos alunos (Gatti, 1993).

Ainda com relação às conseqüências dos fatores intra-escolares como responsáveis pela desigualdade educacional, é possível considerar que o índice de repetência dos alunos na primeira série do ensino fundamental (cerca de 60%), observado durante três décadas, foi responsável pela produção de pesquisas que tentavam explicar o modo pelo qual o fracasso era produzido na escola (Mello, 1981; Patto, 1990).

Paralelamente às pesquisas sobre os fatores intra-escolares, responsáveis pelo fracasso escolar, desenvolveu-se uma outra linha de estudos em torno da reprovação e da repetência no ensino fundamental. Entre eles, merecem destaque as conclusões da pesquisa de Sérgio Costa Ribeiro sobre esse tema, “já que elas constituem uma das fontes inspiradoras da atual política do MEC, é um exemplo concreto da utilização de resultados de pesquisas para subsidiar a ação política” (Cunha, 1995 p.14).

Nos anos 80, o pesquisador Sérgio Costa Ribeiro realizou no Laboratório de Computação Científica (CNPq) um estudo que utilizava uma abordagem vinculada aos modelos de fluxos das pesquisas estatísticas para investigar a evasão e repetência no ensino fundamental. As conclusões apontavam para a suficiência de vagas em todo o país e colocavam a

qualidade como o principal problema do ensino, considerando sua ausência como a responsável pelo atraso na conclusão do ensino fundamental, pela repetência e expulsão dos alunos da escola.

Para Costa Ribeiro (1994, p. 6-15), o acesso à escola de 1º grau já está praticamente universalizada, a “pedagogia da repetência” instalada na cultura escolar seria a responsável pelo desperdício de recursos e estaria revelando o descompromisso dos professores com a promoção dos alunos.

Essa trajetória percorrida pela pesquisa institucional só foi possível graças ao interesse e à dedicação de muitos pesquisadores brasileiros, aos intercâmbios e parcerias firmadas com universidades estrangeiras que possibilitaram ao Brasil a formação de um Patrimônio Intelectual especializado em avaliação de larga escala. Dentre essas instituições podemos citar: a Fundação Carlos Chagas, de São Paulo, a Fundação Cesgranrio, do Rio de Janeiro e Fundação Cearense de Pesquisa da Universidade Federal do Ceará. Dentre os pesquisadores, podemos mencionar: Heraldo Marelim Viana, Bernadete Gatti Clariuza, Prado de Souza, da FCC; Rubens Klein e Nilma Fontanive, da Fundação Cesgranrio.

Essas instituições, juntamente com seus pesquisadores, seriam de fundamental importância para o desenvolvimento da avaliação educacional, especialmente no que se refere à avaliação institucional no Brasil, que assumiria a centralidade das políticas educacionais dos anos 90.

1.2 – Os anos 90 e o surgimento da avaliação educacional em larga escala

Ns anos 90, percebe-se nos cenários nacional e internacional quanto a importância concedida à avaliação educacional, especialmente no que diz respeito aos sistemas responsáveis pela educação básica.

A centralidade da avaliação fica evidenciada na Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996, onde é fixada como uma obrigação da União. Além disso, na *Conferência de Jomtien*, realizada na Tailândia, em março de 1990, convocada conjuntamente, pela UNESCO, UNICEF, PNUD e o Banco Mundial, e da qual o Brasil é signatário. A conferência, portanto, definiu posições consensuais sintetizadas na Declaração Mundial de Educação para todos que estabeleceu, a educação básica como prioridade para década e o ensino fundamental como principal foco. Estabelece no art. 3º a urgência em universalizar o acesso a educação e melhorar sua qualidade, associando a necessidade de implementar sistemas de avaliação de desempenho dos alunos (art. 4º).

Portanto, a relação qualidade-avaliação ganha força nas últimas duas décadas no contexto da valorização da educação. Isso se dá principalmente, em decorrência de sua vinculação com a reestruturação produtiva e com as exigências conferidas às empresas num mercado internacional cada vez mais competitivo. Miriam Warde afirma que a “primazia da qualidade do ensino entrou para a agenda política nos mais diversos países, como um modo de garantir o espaço da produção nacional e desenvolver uma cidadania capaz de operar no mundo globalizado” (1998, p. 1).

A implantação do SAEB nesse contexto de reestruturação produtiva e globalização econômica¹ despertou o interesse de muitos pesquisadores em investigar e publicar artigos sobre o sistema de avaliação brasileiro.

A próxima seção deste capítulo é dedicada a algumas publicações desses pesquisadores. Os trabalhos selecionados foram aqueles que se preocuparam com o significado da avaliação e com a compreensão mais ampla desse programa.

1.3 – O estado da arte da avaliação

Pestana², em sua produção (1999), explica os motivos que levaram o MEC a implantar o SAEB. Destaca as transformações que ocorrem na base produtiva, portanto a necessidade do sistema adquirir novos padrões de qualidade para atender as novas demandas do mercado. Além disso, a qualidade da educação é a única forma de proporcionar aos alunos das escolas públicas condições de lidar com as novas tecnologias, e diminuir as desigualdades de oportunidades entre os alunos das redes pública e privada.

Pestana destaca, ainda, a questão do *controle*. Ela explica que, com a política de descentralização proposta pelo MEC, onde muitas tarefas executadas anteriormente pelo Ministério agora são executadas por Estados, Municípios e até mesmo por escolas. Isso gerou a

¹ “Está em curso o novo surto de universalização do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório. O desenvolvimento do modo capitalista de produção, em forma extensiva e intensiva, adquire outro impulso, com base

necessidade de adoção de medidas de controle por parte do Ministério da Educação, como pode-se observar no seu texto: “Mas, seja qual for o modelo adotado, a desconcentração implica necessariamente em adoção de controles mais flexíveis combinados com um forte componente de avaliação de produto obtido de resultados escolares” (Pestana, 1999: p. 55).

Para a diretora do SAEB, a educação básica é entendida como uma condição essencial para a formação de um indivíduo participativo em uma sociedade democrática, e o meio mais viável para a melhoria do nível de vida da população, sendo, “fundamental à verificação e o acompanhamento de *como e a que tipo* de educação básica o cidadão brasileiro está tendo acesso, ou seja, é preciso avaliar” (Idem, 1999: p. 56).

Percebemos que a idéia de controle fica evidenciada nas palavras de Pestana. Com a justificativa de racionalizar os recursos destinados à educação, o MEC descentraliza suas ações, passando grande parte dos serviços educacionais para outras esferas. Contudo, mantém o controle do ensino público através da formulação dos programas, de um currículo nacional e, principalmente, da avaliação institucional.

Outra justificativa apresentada por Pestana refere-se à racionalização dos recursos, como podemos observar:

Diante de um quadro de escassez de recursos e de aumento da demanda social por uma educação de maior qualidade, em que é cada vez mais difícil de separar a educação do desenvolvimento, os formuladores das políticas educacionais passaram a perseguir a

em novas tecnologias, criação de novos produtos, recriação da divisão internacional do trabalho e mundialização dos mercados” (Iani, 1999, 13).

² Maria Inês Gomes de Sá Pestana então titular da Diretoria de Avaliação do Ensino Básico – DAEB/MEC

maximização dos resultados de alocação de recursos limitados, o que significou a ampliação da eficiência e funcionamento das instituições escolares (p. 56).

Por essa lógica, defendida por Pestana e pelo MEC, a qualidade tem que ser alcançada com baixos custos e, a avaliação serve para aferir essa qualidade e avaliar como os recursos estão sendo aplicados. A qualidade é aquela que atende aos interesses das novas demandas do mundo do trabalho. “Por outro lado, a sucessão vertiginosa das mudanças no mundo contemporâneo tornou necessário o constante questionamento e, por isso mesmo, a busca de resultados educacionais de maior qualidade” (idem).

Ao concluir o seu texto e mais uma vez justificar a implantação do SAEB, Pestana faz uma defesa do programa através de um argumento muito utilizado pelos autores que defendem a avaliação de monitoramento, ou seja, essa é a forma do poder público prestar conta à sociedade do tipo de ensino que está sendo ministrado em nossas escolas.

Jacobo Waiselfisz³, em seu trabalho publicado na revista Ensaio da Fundação Cesgranrio (1993), apresenta o panorama da avaliação na América Latina, relatando as experiências de vários países. Segundo o autor, as razões que explicam esta eclosão de programas de avaliação são três: a) ênfase na qualidade; b) políticas de descentralização; c) pressão social. Além disso, ele faz um relato detalhado do sistema nacional de avaliação, definindo-o como um sistema que visa fornecer indicadores e informações permanentemente atualizadas sobre a situação e os resultados do sistema público de ensino. Descreve minuciosamente as dimensões e os indicadores agrupados nos três conjuntos em função dos procedimentos diferenciados de

³ Jacobo Waiselfisz é consultor de organismos internacionais, participou da implantação do SAEB e já publicou vários trabalhos sobre avaliação de sistema.

coleta de dados. Destaca três indicadores mais importantes. No primeiro eixo, a escolarização, produtividade e a qualidade; no segundo, os referentes à competência do professor e às condições de trabalho; no terceiro, os indicadores tanto para a escola quanto para o sistema são: centralização, burocratização, eficiência, democratização e integração.

Ao analisar os resultados do SAEB, Waiselfisz apropria-se de uma visão economicista, emergente do campo da economia da educação. Por essa ótica, “a produtividade nos remete, em primeira instância, ao quantitativo de produtos obtidos a partir de um determinado investimento, ou seja, a relação insumo-produto” (1993, p. 7).

Waiselfisz, procura através dos resultados do SAEB, justificar, que não existe nenhuma relação entre o rendimento das turmas com o número de alunos matriculados nelas, ou seja, as turmas que possuem 35 alunos matriculados obtiveram os mesmos resultados que as turmas que possuem 12 alunos matriculados. Além disso, os investimentos em capacitação de docentes, material didático e infra-estrutura física das escolas, não resultaram em um melhor aproveitamento dos alunos.

Waiselfisz considera que a questão da qualidade está diretamente ligada aos custos. É a velha lógica da economia clássica que faz a relação entre custos e benefícios, aplicada neste momento à educação.

Para Afonso, essas conclusões sobre os resultados das avaliações têm sido utilizadas por governos neoliberais como justificativa de racionalização e como instrumento para diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado com a educação (1998, p. 76).

Conseguir melhorar a qualidade do ensino sem gastar muito. Sem dúvida, este é ponto inquestionável da reforma em curso. No entanto, segundo Alves (1998), um dos primeiros passos para melhoria da qualidade da educação, seria a mudança da organização didática, e isso exige investimentos.

Outro autor que tem se preocupado com o SAEB é Moura Castro, pesquisador do Banco Mundial e um dos ideólogos do Instituto Hebert Levy⁴. Para Moura Castro (1997), os testes para avaliação do sistema são importantes meios de informação sobre o sistema educacional ou sobre certas reformas educacionais (como um novo currículo por exemplo), não tendo, portanto, o objetivo de avaliar o próprio estudante. O autor defende que os testes, quando utilizados com este propósito, podem ter um efeito maior na melhoria do ensino naqueles países ou regiões onde o desempenho educacional é particularmente baixo.

Já que talvez seja mais fácil utilizar os resultados dos testes para introduzir mudanças relativamente simples, como fiscalizar a assiduidade do professor, distribuir livros-texto onde estes não existem, eliminar ineficiências burocráticas e valer-se de resultados dos testes para comprovar a eficácia das mudanças (p. 53).

⁴ O Instituto Herbert Levy foi criado no início da década de 80, pela Gazeta Mercantil, com o apoio da Fundação Bradesco, com objetivo de dar sustentação teórica às propostas neoliberais no campo da economia e dos programas sociais. No início da década de 90, o Instituto apresentou uma proposta de educação para o país intitulada “Ensino Fundamental e Competitividade Empresarial”. A elaboração dessa proposta foi coordenada por João Batista Araújo de Oliveira e Cláudio de Moura Castro e contou com a colaboração de Antônio Carlos da Reissureição Xavier, Cândido Gomes, Collin Admson Macedo, Emílio Marques, Guiomar Namó de Mello, Heraldo Marelin Viana, Sérgio Costa Ribeiro, SENAC e SENAI (INSTITUTO HERBERT LEVY, 1992, p. 3).

Além disso, Moura Castro defende a necessidade da existência de um sistema nacional de avaliação, que vise identificar os municípios e escolas que tenham bom ou mau desempenho, tanto em termos absolutos quanto em termos comparativos, e indicar formas de melhorá-lo. A avaliação, aqui, tem como principal objetivo oferecer aos formuladores de política, aos alunos, pais e professores, um diagnóstico da situação educacional do país.

Moura Castro argumenta que as mudanças ocorridas na década de 80 forçaram os países da América Latina a “buscar meios de reduzir os gastos públicos com educação e formação, e concomitantemente, aumentar a escolarização” (p. 17). Por essa lógica, as atuais reformas viram-se obrigadas a ampliar seus objetivos, deixando de se concentrar em questões ligadas à eficiência. Abrangeria, também, a melhoria do desempenho escolar. Para o autor, esta ampliação deve-se, principalmente, à constatação de que “as reformas financeiras dos anos 80 baixaram o custo da educação para o governo central no curto prazo, mas talvez tenha diminuído a qualidade do ensino e aumentado as diferenças de qualidade desse ensino” (idem).

Para o autor supracitado, as reformas educacionais que ocorreram no Brasil e na América Latina nos anos 80 e 90 justificam a intervenção do governo central nos processos de descentralização da educação, no sentido de garantir a qualidade dos sistemas de ensino. Na visão do autor, esta intervenção vem se manifestando, principalmente, com a implementação do sistema nacional de avaliação, uma vez que este tem garantido padrões mínimos de qualidade, com base em exames nacionais e em um currículo nacional.

Desse modo, fica evidenciado que os argumentos utilizados por Moura Castro em defesa de um programa de avaliação nacional, colocam-na não como um fim, mas como o principal meio para o país melhorar os padrões de qualidade do ensino.

Bonamino, (2000), em tese de doutorado faz uma análise detalhada do processo de institucionalização do SAEB. Explica que a utilização de testes padronizados teve início na década de 60, nos Estados Unidos e Inglaterra, e serviram para acompanhar os efeitos da universalização escolar nesses países. Segundo a autora, “os resultados desses levantamentos estabeleceram a desigualdade de oportunidades educacionais entre os grupos étnicos, culturais e socio-econômicos como um acontecimento fortemente presente, com alguns desdobramentos políticos e sociológicos interessantes” (p.10). A resposta política a esse quadro de desigualdades educacionais veio através de numerosos projetos de assistência ao aluno que deram origem à chamada *educação compensatória*⁵, acrescenta Bonamino.

Ao explicar o processo de institucionalização do SAEB, Bonamino conta detalhadamente como se deu a negociação entre os atores envolvidos (INEP, Banco Mundial, Fundações e Secretarias de Educação) para a montagem do sistema. Nesse sentido, ela divide a história do SAEB em dois momentos: o primeiro, de 1988 a 1994, período em que o SAEB era operacionalizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP com o apoio das secretarias estaduais de educação. O segundo momento se dá a partir de 1995, quando

⁵ Nos EUA os programas de educação compensatória deveriam fornecer estimulação lingüística e cognitiva, além de apoio nutricional e afetivo às crianças das minorias latinas e negras norte-americanas, portadoras de referências culturais que supostamente não se mostravam adequadas para garantir um bom desempenho escolar.

o programa passa a ser financiado pelo Banco Mundial, quando ocorre a terceirização com a entrada das Fundações: Carlos Chagas e Cesgranrio.

De acordo com a autora, a influência do Banco Mundial na implantação do SAEB é inquestionável, uma vez que a equipe que assumiu o Ministério de Educação, a partir de 1995, passa a moldar o programa na tentativa de adaptar-se às orientações do Banco.

Portanto, nessa perspectiva descrita por Bonamino, a avaliação institucional faz parte de um conjunto de orientações gerais ditadas pelos organismos internacionais aos países da América Latina, que tem como objetivo o ajuste do Estado, por meio de um processo de reformas que visam produzir as condições para a reprodução dessa nova fase do capital monopolista. Tais reformas vêm afetando as funções reguladoras do Estado sobre o mercado e induzindo a redução de suas obrigações sociais, com conseqüências negativas para o campo educacional (p. 73).

Com base na análise de vários documentos oficiais, inclusive a Lei de Diretrizes e Bases - LDB e o Plano Nacional de Educação - PNE, Bonamino demonstra que a centralidade da avaliação, nesse momento materializada nas políticas de educação do Governo Federal, faz parte do novo papel que o MEC passa a exercer, principalmente a partir do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, que implica na redução dos gastos públicos, a transferência de responsabilidade e investimentos do ensino para Estados e Municípios, iniciativa privada e ONGs, ficando a União com as atribuições de controle e avaliação.

Outra preocupação do trabalho de Bonamino é procurar compreender o significado dos instrumentos contextuais do sistema de avaliação da educação básica nos diferentes ciclos. Através da análise desses instrumentos ela constatou que o SAEB privilegiou os fatores internos da escola, uma vez que a ênfase maior foi dada à investigação, ao perfil e às condições de trabalho de docentes e diretores, aos tipos de escola, seu grau de autonomia e sua matriz operacional. A única variável destinada a investigar o perfil sócio-econômico dos alunos refere-se ao grau de escolaridade dos pais. Segundo a pesquisadora, com a adoção dessa estratégia fica impossível fazer uma análise da relação entre as desigualdades sociais e o desempenho dos alunos.

É importante observar que o debate das condições sócio-econômicas relacionadas com o aproveitamento escolar do aluno teve sua centralidade na década de 60, nos Estados Unidos, impulsionado pela publicação, em 1966, dos resultados de uma pesquisa de levantamento que deu origem ao chamado Relatório Coleman (Forquim, 1995)⁶

Bonamino conclui seu trabalho explicando que ao contrário do que ocorreu nos EUA, na década de 60, em que as avaliações levavam em conta, principalmente, os aspectos sócio-econômicos, o SAEB optou por uma metodologia de construção de medidas de habilidades cognitivas, tendo como principal característica a não consideração dos fatores relativos à origem social dos alunos. O estudo mostra também que o processo de terceirização implementado pelo

⁶ Segundo Forquim, para estudar em que medida as diferenças de cor, raça, religião e origem geográfica afetariam o aproveitamento escolar dos alunos, o governo americano realizou uma pesquisa, a partir de uma amostra de 645.000 alunos, distribuídos por cinco níveis de estudos diferentes, e coletou ainda dados sobre as características das escolas frequentadas, sobre o corpo docente e sobre os alunos e seu meio familiar. Foram aplicados cinco grupos de testes, que objetivavam medir competências verbais e não verbais, em matemática, a compreensão de textos e a cultura geral do aluno.

INEP a partir de 1995 concorreu para o afastamento da comunidade acadêmica do debate em torno da avaliação institucional, trazendo enormes prejuízos para a legitimação do processo de institucionalização. Além disso, a terceirização exclui as Secretarias e escolas do debate, com conseqüências negativas para o programa, na medida em que esse afastamento faz com que os resultados não sejam utilizados pelos principais envolvidos no processo educativo.

Peroni (1999), também em tese de doutorado, analisa o processo de terceirização que ocorreu na educação via SAEB. O trabalho procura identificar o papel do programa de avaliação no contexto das reformas educativas dos anos 90. Além disso, faz uma análise dos processos de descentralização, terceirização e privatização que vêm ocorrendo no Brasil, principalmente com as políticas adotadas a partir dos anos 90. Segundo Peroni, o processo de terceirização ocorrido na avaliação institucional com a entrada das Fundações a partir de 1995, para elaborar e operacionalizar a política de avaliação, faz parte de uma política mais ampla, na qual o Estado central passa para a sociedade tarefas que, historicamente, eram suas. Acrescenta ainda, que tais orientações estão explicitadas no Documento de Reforma do Estado (BRASIL, 1995)⁷ “Observamos, atualmente, na política educacional, a materialização desse movimento, por intermédio da terceirização do processo de elaboração da Avaliação e dos Parâmetros Curriculares Nacionais. Isso é sintomático, já que esses são os pilares fundamentais da presente política educacional” (p. 129).

⁷ O referido documento, foi elaborado, em 1995, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE por um grupo de intelectuais ligados ao governo FHC, sob a coordenação do então ministro Bresser Pereira. Tal documento lançou as bases teóricas para a reforma do Estado que viria a ser implantada na primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. A reforma defendida no documento é sustentada em três pilares que são: a terceirização, a privatização e a descentralização.

A principal consequência desse movimento, segundo a autora, é o esvaziamento das instituições públicas, uma vez, que, “esvaziando também as instituições representativas estatais desloca-se às responsabilidades do Estado para sociedade civil”. Isso faz com que, nesse período particular do capitalismo, “mais do que nunca, os empresários e setores ligados ao capital têm o controle hegemônico da sociedade civil.” (p. 129). Portanto, ao esvaziar as instituições públicas, que são instâncias representativas da sociedade, o capital hegemônico passa a controlar os recursos públicos, inibindo a possibilidade da população discutir e fiscalizar a aplicação desses recursos. Isso significa o enfraquecimento da democracia. Além disso, segundo a autora, quando se terceiriza a avaliação, o MEC “compra” o produto exatamente como ele quer e com maior rapidez, comprometendo o processo de correlação de forças e fazendo com que não se tenha o controle do “produto desejado” pelas instituições democráticas.

Ao analisar a relação entre a avaliação e os Parâmetros Curriculares Nacionais, a pesquisadora chama a atenção para a política de controle que vem sendo adotada pelo atual governo. Segundo ela, “estamos verificando, que está sendo materializado, na educação, o movimento de reforma do Estado, de precisão e controle no sentido de se garantir a reprodução da ordem social vigente” (p. 129).

Por essa lógica, o governo descentraliza suas atividades, terceiriza suas ações no campo da educação, porém mantém o controle através da avaliação. Para Peroni, o processo de institucionalização do SAEB, seguindo orientações dos organismos internacionais, fez com que, mais uma vez, nos anos 90, os principais envolvidos no debate educacional não fossem ouvidos.

Romualdo P. de Oliveira (2000), preocupa-se também, com a questão da avaliação. Ao analisar as políticas educacionais para os anos 90 no Brasil, destaca a centralidade da avaliação. Para Oliveira, ela representa um novo padrão de controle que substituiria o controle direto, realizado por meio de uma estrutura hierárquica formada por órgãos intermediários. Nessa perspectiva, esses órgãos, “particularmente aqueles destinados ao ‘controle’, à ‘inspeção’ e à ‘supervisão’, tornam-se obsoletos, podendo tendencialmente desaparecer” (p. 89). Cita, como exemplo, o caso de Minas Gerais, no período de 1991 a 1998, que abriu mão do sistema de inspeção existente. Acrescenta, ainda, que o processo de descentralização em conjunto com iniciativas de repasse de recursos diretamente para a escola, deixando a esta a tarefa de definir prioridades, diante da escassez dos recursos, já está sendo colocado em prática. Em contrapartida, isso aumenta a responsabilidade da escola frente aos resultados alcançados pelos alunos, isentando os níveis superiores pelo eventual fracasso nos testes. Dessa forma, a qualidade do ensino passa a ser responsabilidade da escola, cabendo ao governo garantir o mínimo de recursos e divulgar os resultados alcançados na avaliação. Para o autor, esse processo, “possibilita diversas formas de organização dos sistemas, supressão ou diminuição de organismos intermediários de gestão, diminuição da responsabilidade com a gestão e o financiamento por parte do centro do sistema e a autonomização da escola”. (p. 89). Segundo Oliveira, essa política passa a ser delineada com mais clareza a partir da aprovação da LDB.

Outra observação importante feita pelo autor, refere-se ao conceito de qualidade que passa a ser difundido. O desempenho nos testes sistêmicos passa a ser o novo indicador de qualidade. Para algumas instituições um dos seus principais objetivos é melhorar o desempenho

no provão, no SAEB, entre outros. Essa busca de qualidade via competição, segundo Oliveira não diminui as diferenças provocadas pelas desigualdades sociais. Além disso, impede o surgimento de um mecanismo de avaliação geral que possa dar respostas às especificidades locais.

Zákia (1997) desenvolveu também um estudo sobre o significado do SAEB. Para ela, as investidas do Ministério da Educação no campo da avaliação educacional são resultado de uma concepção que se orienta por uma lógica em que a educação precisa alcançar um padrão de qualidade capaz de atender às necessidades do desenvolvimento tecnológico decorrentes das transformações ocorridas na base produtiva. Por essa lógica, o principal papel da educação é promover o desenvolvimento econômico para atender às necessidades do mercado. Segundo a autora, a educação não é vista como um direito que possibilita ao cidadão condições para sua participação política e social na luta cotidiana. Ela observa que “tal iniciativa se insere em uma tendência internacional de intensificação e fortalecimento de mecanismos de controle da qualidade da educação por meio da avaliação de desempenho escolar” (p. 266).

A autora observa ainda que a busca da qualidade através de medidas do desempenho escolar de natureza valorativa nos coloca diante da necessidade de analisar os “pressupostos que a informam e de suas conseqüências sócio-políticas” (p. 267). Portanto, quando o poder público se propõe a controlar a qualidade da educação, é necessário que busquemos explicitar de que qualidade se está falando, observa Zákia. Para mostrar que qualidade é um termo ideológico, ela acrescenta: “Qualidade não é ‘algo dado’, não existe ‘em si’, remetendo a questão axiológica, ou seja, dos valores de quem produz a análise da qualidade” (idem). Sendo assim, fica evidenciado que os critérios de avaliação não se dão de modo

dissociado da visão de mundo de cada um. Ou seja, “os enfoques e critérios assumidos em um processo avaliativo revelam as opções axiológicas dos que dele participam” (idem).

Para explicar melhor a questão da influência dos pressupostos metodológicos na avaliação, Zákia traz um outro elemento para discussão que ela denomina de “Razão Objetivista”. Segundo ela a racionalidade hegemônica na ciência moderna, que se estende, no século XIX, das ciências naturais para as ciências humanas, opera por uma lógica objetivista e quantitativista que vem influenciando de modo dominante a pesquisa educacional. Dessa forma, as ciências humanas são vistas como uma seqüência de conhecimento que tem uma espécie de rumo previamente definido. Esse rumo assemelha-se ao das ciências exatas, como os modelos da Matemática, da Física e da Química, que são ciências no sentido completo e rigoroso da palavra. Para ela, esta concepção refletiu-se de maneira significativa na postura teórica da investigação educacional, inclusive a avaliação, que tem como principal característica:

Defesa do princípio de objetividade na avaliação, com destaque à fidedignidade e à validade dos instrumentos de coleta e análise de dados; o método privilegiado é o hipotético-dedutivo, sendo o tratamento estatístico dos dados e a quantificação das observações comumente utilizadas como apoio empírico para formulações teóricas; a ênfase maior da avaliação está quase totalmente nos produtos e resultados; o modelo experimental busca a informação quantitativa mediante meios e instrumentos objetivos (p.268).

Estas características ainda são explicitadas por Zákia: “O valor de um estudo avaliativo está na relação direta com a adoção de um delineamento experimental, com a clareza das hipóteses a serem testadas, com a validade e fidedignidade dos instrumentos de medida utilizados” (idem).

Quanto à avaliação de aprendizagem, explica que o foco recai na definição precisa das mudanças de atitudes esperadas nos alunos que pudessem ser identificadas com objetividade e neutralidade pelo avaliador.

Para a autora, as características aqui mencionadas estão presentes no Sistema Nacional de Avaliação e considera temerário construir um sistema de informações com o objetivo de subsidiar a formulação de políticas macro que se pauta pela mudança de comportamentos individuais. Tal procedimento, acrescenta, “pode significar, no limite, um descompromisso do poder público com suas responsabilidades na área educacional”.

Neste capítulo, pôde-se constatar, por meio das produções levantadas, os elementos que contribuíram para a apreensão de como o SAEB se insere no movimento da reforma educacional dos anos 90. Um dos aspectos identificados é a idéia do controle, uma vez que a reforma se caracteriza por um processo de descentralização em que o governo central vai se afastando do financiamento do ensino público e da operacionalização das atividades, deixando aos Estados e Municípios o papel de executar os programas elaborados pelo MEC. Nesse sentido, o MEC assume um outro papel, o de avaliar a qualidade do ensino. Os resultados da avaliação serão imputados às escolas.

Outro aspecto identificado é o de que, com a escassez de recursos e a necessidade de melhorar a qualidade do ensino, causadas pelas exigências da reestruturação produtiva, a avaliação institucional se constitui em um instrumento necessário, uma vez que ela possibilita comparar os resultados das escolas, identificando, quais delas conseguem melhores

resultados, demonstrando, assim que é possível melhorar o nível do ensino mesmo com recursos tão escassos.

Com efeito, é importante observar que esses trabalhos trazem uma contribuição significativa para a compreensão do processo de institucionalização do programa de avaliação no Brasil. Além disso, admitimos que este trabalho, em alguns pontos, coincide com alguns dos trabalhos analisados. No entanto, justificamos sua importância, uma vez que procuramos aprofundar as questões relacionadas à participação do BM, a lógica do controle, as questões da qualidade e produtividade defendidas pelo MEC.

O estudo realizado sobre as produções que informam o Sistema Nacional de Avaliação da Educação – SAEB permitiu que se compreendesse como esse programa vem sendo abordado por representantes da academia, do governo e dos organismos internacionais. O próximo passo exige a análise dos documentos oficiais que serviram de base para o processo de institucionalização do SAEB.

CAPÍTULO II

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SAEB

Neste capítulo serão analisadas as iniciativas tomadas pelo governo central em torno da política de avaliação da educação básica e que demarcam diferentes fases no processo de institucionalização do SAEB. A delimitação dessas fases está relacionada à duração temporal de cada ciclo de avaliação e com as inflexões que proporcionaram mudanças significativas no desenvolvimento do SAEB. O material de base para essa análise está constituído, fundamentalmente, por documentos e projetos oficiais relativos à cada um dos ciclos de avaliação. Embora algumas observações críticas estejam presentes ao longo dessa descrição, uma análise mais global dessas iniciativas e do significado das mudanças verificadas, será realizada após construída uma visão de conjunto sobre cada uma dessas fases do processo de institucionalização do SAEB.

A institucionalização do SAEB é aqui compreendida como um processo que, para garantir o desenvolvimento de uma avaliação de longo alcance e de caráter sistemático, passa a dispor de instituições profissionais e recursos financeiros específicos que lhe permitam contar com uma infra-estrutura material e humana em condições de prover os fundamentos

conceituais e as capacidades operacionais necessárias à implementação de uma avaliação da educação básica de abrangência nacional.

Para sustentar esta compreensão é necessário levar-se em conta que o SAEB se desenvolveu ao longo de uma década, período em que diferentes conjunturas configuraram o contexto político dos anos 80 e 90 e concorreram para as mudanças verificadas no arranjo institucional e nas posições ocupadas pelos agentes responsáveis por este sistema de avaliação. O SAEB começou a ser desenvolvido durante o governo Sarney (1985-1990), quando, em 1988, foi desenvolvida a primeira experiência com um sistema ampliado de avaliação educacional. Atravessou os governos Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), para vir a consolidar-se no início do governo Fernando Henrique Cardoso na presidência da República, a partir de 1995.

2.1 – O primeiro ciclo de avaliação

A estruturação do Sistema de Avaliação do Ensino Público originou-se, em meados de 1988, por meio de um convênio firmado entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura – IICA- e o Ministério da Educação. Segundo Waiselfisz (1993, p.11). “esta proposta visava , originalmente, responder as demandas do Banco Mundial no sentido de desenvolver uma sistemática de avaliação para o Projeto Nordeste – Segmento Educação”.

Para o BM é conveniente que as escolas sejam avaliadas por seus resultados em termos do aprendizado dos alunos, bem como pela sua eficiência em termos de custo por aluno. “O Banco também sabe que, para incentivar as inovações e a eficiência, deverão ser introduzidos mecanismos de concorrência por recursos públicos que reproduzam a concorrência no mercado por recursos privados” (Coraggio, 1996: p. 101).

O nascimento do SAEB coincide com as demandas do Banco Mundial relativas à necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação do impacto do Projeto Nordeste, segmento Educação, no âmbito do VI Acordo MEC/BIRD¹. Tal demanda, no entanto, foi importante para o Ministério de Educação no sentido de implementar um sistema mais amplo de avaliação da educação, levando a iniciativas mais autônomas do MEC que resultaram na criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP).

Em agosto de 1988 foram realizados os ajustes necessários no projeto e, em setembro do mesmo ano, inicia-se a aplicação piloto dos instrumentos em duas Unidades Federadas (Paraná e Rio Grande do Norte). Segundo o MEC, o objetivo desses testes é verificar a eficácia dos instrumentos em situação de campo, a pertinência dos instrumentos e procedimentos planejados, a fim de realizar ajustes necessários para sua expansão em âmbito nacional. Após alguns testes e correções, o sistema ficou pronto em 1989. Porém, aguardou-se até 1990, quando

¹ BRASIL. MEC. IICA. Proposta de Avaliação do Programa de Educação Básica para o Nordeste (VI Acordo MEC/BIRD, Brasília, 1988).

a Secretaria Nacional de Educação Básica alocou os recursos necessários, possibilitando viabilizar o 1º ciclo do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB).²

É importante observar que nesse período o Brasil era governado por Fernando Collor de Mello, eleito pelo PRN em 1989, e suas propostas de governo eram orientadas pelos princípios neoliberais, consolidados no mesmo ano no denominado Consenso de Washington³. Nesse momento a questão da qualidade torna-se um dos elementos norteadores das políticas públicas. Em especial na educação e avaliação, constitui-se, então, numa estratégia fundamental para adquirir os padrões de qualidade exigidos pelo novo modelo econômico global.

Portanto, os recursos apareceram, uma vez que o programa de avaliação se tornou um dos programas centrais das novas políticas do MEC. A primeira aferição foi financiada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD.

² A apresentação do documento “Minuta do Relatório Nacional do Sistema de Avaliação do Ensino Básico – Ciclo de 1990” registra a origem dos recursos que custearam este ciclo de avaliação: “Tal documento ressalta que este empreendimento recebeu apoio fundamental do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e do Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola – IICA. E um estímulo especial por parte do Senador João Calmon, que não apenas acredita e batalha para que se tenha avaliações para mobilizar a sociedade pela qualidade da educação, como a cada ano empenha-se em alocar recursos orçamentários para realizá-las; é principalmente com estes meios que hoje se desenvolve o Sistema de Avaliação de Educação Básica – SAEB ” (BRASIL. MEC. INEP. PNUD. IICA. Brasília, 1992, p. 1 – 101).

³ Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID – especializados em assuntos latino-americanos. O Objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?” , era proceder uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião e daria, subseqüentemente, a denominação informal de “Consenso de Wsshington” (BATISTA, 1994, p. 7).

Em 1990 foram constituídas as equipes estaduais e realizado o primeiro levantamento nacional do sistema. Em 1991 foram processados os dados e elaborado um relatório preliminar dos resultados do primeiro ciclo do sistema.

No início de 1992, os dirigentes do MEC transferiram a responsabilidade do sistema para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP/MEC – passando a denominar-se Sistema de Avaliação do Ensino Básico – SAEB (BRASIL/ MEC/ INEP. 1995).

Na proposta original do SAEB está definida a sistemática de avaliação, baseada em seis princípios, expressa no documento do INEP/MEC com o título “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: Objetivos, Diretrizes, Produtos e Resultados”, Série Documental, 1995:

- Desenvolver e/ou aprofundar as capacidades avaliativas das unidades gestoras do sistema educacional (o próprio Ministério, as secretarias estaduais e órgãos municipais de educação), através da constituição progressiva de quadros especializados nos diferentes aspectos da avaliação, enquanto instrumento de planejamento e monitorização, ou enquanto provocador de mudanças qualitativas;
- Regionalizar a operacionalização do processo avaliativo, de maneira que possibilite sua gestão diretamente pelas instâncias locais (equipes técnicas das secretarias, instituições de pesquisa, universidades, etc.), criando nexos e estímulos para o desenvolvimento local de uma infra-estrutura de pesquisa e avaliação educacional;
- Propor uma estratégia metodológica em condições de articular e relacionar os resultados dos diversos trabalhos de pesquisa de avaliação já realizados ou em vias de implementação;
- Conhecer e construir parâmetros do rendimento dos estudantes quanto aos aspectos cognitivos das propostas curriculares;

- Discutir as propostas curriculares, identificando os pontos que apresentam maiores deficiências quanto à relação entre rendimento e formação dos professores, ou que devem ser redimensionados quanto ao conteúdo e momento mais propício em que precisam ser trabalhados, tendo em vista o desenvolvimento intelectual da criança;
- Disseminar amplamente na sociedade idéias quanto aos parâmetros de qualidade desejados e os concretamente obtidos, considerando o conhecimento a ser democratizado (rendimento), perfil e prática dos professores e diretores.

Alem disso, a efetivação do sistema deveria resultar na construção de uma base de dados consistente sobre o processo de ensino aprendizagem nas escolas públicas, montada numa rede aberta aos interessados, como professores, pesquisadores, universidades e ao público em geral.

Segundo o documento do MEC, o sistema de avaliação deveria ir além da avaliação das escolas, como podemos observar nas palavras de Orlando Pilati, responsável pela implantação do Programa:

A sistemática proposta busca possibilitar a avaliação dos resultados de políticas e estratégias educacionais, quer as explícitas em planos ou programas, quer as implícitas na própria atuação dos sistemas educacionais. Trata-se, em última instância, de avaliar a situação, as estratégias e os resultados dos sistemas educacionais, abordando-se as diversas questões relativas à universalização e à qualidade do ensino, à competência pedagógica e à gestão do campo educacional (BRASIL/MEC/INEP, 1995, p. 7)

Portanto, segundo Pilati, o SAEB deveria constituir-se no principal instrumento de avaliação do ensino no país, com a possibilidade de traçar um diagnóstico completo das escolas brasileiras, bem como dos programas desenvolvidos pelas secretarias estaduais e do próprio Ministério da Educação.

Por esta lógica, desenvolvida pelo MEC, os resultados educacionais aferidos passam a ser tratados como produtos e os recursos educacionais são chamados de insumos. Nas palavras de Waiselfisz:

Neste campo não se focalizam nem só os produtos nem as formas de articulação dos diversos elementos, senão os insumos utilizados, sob o suposto que os insumos qualitativamente melhorados (e os processos, nesta visão, se tornam mais insumo), levam necessariamente a produtos de melhor qualidade (Waiselfisz, 1993, p. 18).

O primeiro ciclo de avaliação visava investigar três questões globais: 1) *Eixo: universalização e qualidade de ensino* – em que medida as políticas adotadas nos planos estaduais, regionais e nacional estão possibilitando o acesso (escolarização) e a melhoria da qualidade do ensino ministrado? 2) *Eixo: valorização do magistério* – quais as mudanças nas condições de trabalho e na competência pedagógica do professor? 3) *Eixo: democratização da gestão* – em que medida a gestão educacional torna-se mais eficiente e democrática? Essas questões, serviram de base para a elaboração dos instrumentos utilizados neste ciclo (BRASIL/MEC/INEP. s. d. [a], p. 3- 4).⁴

Segundo o documento do MEC, estas três questões “permitem examinar e ponderar não só a situação atual do ensino público brasileiro, mas também as mudanças que venham ocorrer ao longo do tempo” (idem p.8).

⁴ O referido documento explica que no eixo Universalização com qualidade encontram-se as dimensões escolarização (indicadores matrícula e taxa de escolarização real); retenção de taxas de evasão, aprovação e repetência); produtividade (indicador de taxa de sobrevivência) e qualidade (indicadores rendimento do aluno, competência do professor, custo-aluno direto, condições de ensino). No eixo Valorização do Magistério, encontram-se as dimensões competência (indicador conteúdos e projeto pedagógico) e condições de trabalho (indicadores níveis salariais, taxa de professores concursados, vigência do Estatuto do Magistério. No eixo Gestão Educacional encontram-se as dimensões integração estado/município (indicadores diagnóstico de gestão/equalização custo-aluno); descentralização (indicadores diagnóstico da gestão/ grau de autonomia da escola/melhoria da gestão escolar); desburocratização (indicadores diagnóstico da gestão/ relação custo-pessoal docente/pessoal não docente);

A primeira aferição em escala nacional foi realizada em 1990 abrangendo 846 Municípios de 25 Estados (Piauí e Mato Grosso do Sul não participaram do trabalho por motivo de greve prolongada dos docentes), 4.790 unidades escolares, 17.184 professores e 108.982 alunos.

Para os levantamentos realizados no âmbito da escola foi construída uma amostra representativa tanto para as redes bem como para as zonas (estadual e municipal, urbana e rural, capital e interior, tamanho da escola por número de salas de aula). Segundo o MEC as amostras são representativas para cada Estado, com uma margem de erro de 5% para um intervalo de confiança de 95%. Tanto as escolas como as turmas foram escolhidas aleatoriamente. Em primeiro lugar foram sorteados, em cada Estado, um determinado número de municípios. Desses municípios, de acordo com uma grade proporcional de matrícula inicial, foram sorteadas escolas de cada estrato. Nas escolas foram sorteados professores e turmas da 1ª, 3ª, 5ª e da 7ª séries.

Para obter as informações que se pretendia, tanto os professores das turmas escolhidas como os diretores das escolas incluídas na amostra responderam um questionário que possibilita identificar suas características pessoais, sua forma de trabalhar e sua concepção de educação. Os alunos da 1ª e 3ª séries responderam os testes nas áreas de Português e Matemática, e os de 5ª e 7ª séries nas áreas de Português, redação, Ciências e Matemática. Os testes foram desenvolvidos e validados pela Fundação Carlos Chagas ao longo de três estudos instrumentais.

Segundo Vianna e Gatti, (1988), os testes foram estruturados sobre o que foi considerado “conteúdos mínimos” para cada série/disciplina, e validados por equipes de especialistas e professores em cada um dos Estados onde o trabalho foi realizado.

É importante observar que a Fundação Carlos Chagas (FCC) teve uma participação significativa na elaboração e nas operações técnicas do 1º ciclo de avaliação, uma vez, que a mesma já era detentora de um banco de itens pré-testados que foram utilizados para realização deste ciclo através de um convênio firmado entre o MEC e a FCC.

Com efeito, os instrumentos utilizados já a partir do primeiro ciclo de avaliação servem como documentos importantes para compreendermos a política de educação desenvolvida pelo MEC, via SAEB. O questionário destinado aos diretores é um dos instrumentos importantes a ser analisado. Segundo o relatório, na confecção desses questionários as tradicionais referências da administração escolar, oriundas “*..da teoria e da prática da gerência empresarial, que embasa todo o desenvolvimento da Teoria Geral da Administração*” estavam passando por uma mudança radical. Na área governamental, as novas orientações estariam apontando para a concepção “*...de serviço público baseado na satisfação do usuário, o que implica considerações, pelos administradores públicos, primeiramente das necessidades efetivas da população, o que, em termos mais abrangentes, implicará no aumento das formas de controle social sobre os serviços prestados pelo Estado*” (BRASIL. MEC. INEP. PNUD. IICA, 1992, p. 37).

Embora o documento expresse uma concepção de gestão inspirada nas tendências gerenciais de controle de qualidade, os autores dos documentos reconhecem que “essas contribuições não são suficientes para explicar a complexidade e as especificidades presentes na administração e na organização escolar. (...) O ato pedagógico e o processo de ensino aprendizagem, implicam em colaboração, co-responsabilidade e solidariedade, o que torna a participação coletiva essencial” (BRASIL. MEC. INEP. PNUD. IICA, 1992, p. 102).

Seguindo essa lógica, os questionários sobre gestão escolar tinham como objetivo verificar a situação e melhoria dos seguintes aspectos: “serviços educacionais oferecidos pela escola; formas de gestão e participação existentes; níveis de autonomia da escola; infraestrutura física, e aproveitamento do tempo pedagógico; estratégias de planejamento, execução e avaliação dos planos da escola com seu meio; processos de ensino- aprendizagem preconizados; conseqüências pedagógicas (rendimento do aluno, taxas de aprovação, evasão repetência) relacionadas a diferentes estilos de gestão” (BRASIL/MEC/INEP, s.d. [a], p. 7)

Além disso, o questionário aplicado ao professor do 1º ciclo do sistema buscava investigar aspectos relativos a sua formação, experiência e condições de trabalho, constituindo-se num instrumento abrangente sobre os seguintes aspectos: “níveis de formação e capacitação docente; condições de trabalho e experiência profissional; percepção do 'papel' do professor, formas de utilização do 'tempo pedagógico'; materiais e estratégia de ensino utilizadas; principais problemas do ensino, níveis de participação na gestão escolar, resultados pedagógicos de diferente estratégias” (BRASIL/MEC/INEP. s. d. [a], p. 7).

Ainda tratando o questionário do professor, foi utilizado um quadro referencial sobre o desenvolvimento do perfil docente, baseado em artigos publicados por Dermeval Saviani, ao longo dos anos 80, nos quais as tendências da educação brasileira (tradicional, escolanovista, tecnicista e progressista) foram classificadas de acordo com a compreensão da relação escola-sociedade.⁵

Esse quadro serviu de base, para se captar “o ideário pedagógico do professor brasileiro, investigando suas preocupações sobre os vários elementos da organização curricular – forma de elaboração do plano de ensino, do cotidiano escolar e sobre as causas do fracasso escolar” (BRASIL. MEC. INEP. PNUD. IICA, 1992, P. 72).

Na elaboração dos instrumentos cognitivos e contextuais (questionário da escola, do professor e do diretor), foi dada uma importância central ao saber escolar a ser avaliado e aos docentes e suas práticas. Portanto, fica evidenciado, que os fatores intra-escolares constituíram a principal referência do arcabouço instrumental do primeiro ciclo de avaliação.

Mello (1993), justificando a tendência das pesquisas dos anos 90, voltada para o interior da escola, argumenta que os estudos que levaram em conta as condições sócio-econômicas dos alunos na década de 80 muito pouco contribuíram na produção de conhecimento que pudesse orientar políticas de melhoria da qualidade do ensino. “Embora tenha contribuído

⁵ Em nota de rodapé, o relatório refere-se à seguinte produção do autor. D. Saviani, “A Filosofia da educação e o problema da inovação em educação”. In: Garcia, W.E. (org.) Inovação educacional no Brasil. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1980 ; “As teorias da Educação e o problema da marginalidade na América Latina”. In.

para compreensão das relações entre escola e sociedade no Brasil, esse tipo de estudo muito pouco teve a dizer sobre formas de organização escolar e práticas de sala de aula que pudessem favorecer a aprendizagem dos alunos de origem social desfavorecida”

(Mello, 1993, p. 4). Segundo a autora, esses estudos foram preponderantes na década de 80, mas a escola continuou sendo “uma caixa preta cujo funcionamento interno é mal conhecido, escapa ao controle e nunca foi avaliado” (idem).

Ao verificarmos que os fatores intra-escolares exerceram um papel central na construção dos instrumentos do SAEB, nos faz perceber a concepção de educação que o MEC vai disseminando via avaliação. Nessa orientação, vão se delineando “os princípios da pedagogia tecnicista, norteadas pelo pressuposto de que a maior produtividade do sistema de ensino seria alcançada pela via da racionalização do trabalho, orientado por uma visão interna da escola” (Zákia, 1997: p. 272).

Zákia chama a atenção para o fato de o MEC preocupar-se apenas com os fatores intra-escolares, limitando a possibilidade de fazer uma relação, entre o desempenho do aluno e os fatores sociais.

Outra característica que marcou o primeiro ciclo de avaliação foi a participação de professores e de técnicos das SEE na implementação das operações técnicas deste exercício. Essa participação foi o resultado do compromisso que o MEC assumiu no momento de implementação do SAEB, com a difusão de uma cultura de avaliação nas diferentes instâncias

federativas do sistema de ensino. Além disso, teve a colaboração de professores das redes públicas de ensino que foram chamados para auxiliar na construção dos programas curriculares mínimos e na elaboração das provas. Essa participação dos professores e técnicos das SEE seria interrompido a partir de 1995, momento em que os técnicos do BM passam a ter uma participação decisiva nos destinos do SAEB, como veremos mais adiante.

2.2 – O segundo ciclo de avaliação

Em novembro de 1993 foi realizado o segundo ciclo de aferição em escala nacional, algumas mudanças foram introduzidas, novos instrumentos foram utilizados, embora simplificados em sua forma: contemplaram os mesmos aspectos pesquisados na primeira aferição, privilegiando aqueles relativos ao perfil e à prática desses profissionais. Com a segunda aferição o MEC pretendia “consolidar o sistema de avaliação e aperfeiçoar as técnicas e instrumentos. Foram novamente examinados os três aspectos abordados em 1990: gestão escolar, situação e competência do professor e rendimento do aluno, observadas as mesmas séries e disciplinas” (BRASIL, MEC, INEP: 1996, p. 20). Além disso, o MEC utilizou a mesma metodologia de 1990, a Teoria Clássica de Medidas. Os recursos a partir da segunda amostra foram alocados junto ao Banco Mundial dentro do Projeto Nordeste. Os relatórios da equipe de avaliação do MEC registram, novamente, um amplo envolvimento de professores e especialistas de SEE, que foram convocados para participar da análise dos resultados e das discussões dos problemas conceituais e operacionais relativos ao ciclo anterior.

Dessa forma, o SAEB-93 caracteriza-se por ter procurado aproximar-se de novos atores. Trata-se de acadêmicos, especialistas nas áreas de gestão e docência, oriundos das Universidades. Para Bonamino (2000, p.92), a convocação desses agentes só pode ser compreendida à luz da hipótese de que a mesma estaria “expressando um movimento em que o INEP busca dotar o campo da avaliação da educação básica e seu principal produto cultural, o SAEB, da legitimidade acadêmica que poderia lhe proporcionar o volume e o tipo de capital cultural de que esses agentes eram, reconhecidamente, portadores”.

Portanto, durante a preparação do 2º ciclo de avaliação foram convidados , além de representantes das secretarias de educação, professores de diferentes universidades do país, principalmente das federais, nas áreas de gestão escolar e docência e em áreas curriculares, para colaborarem com a reformulação dos instrumentos contextuais e cognitivos de pesquisa do SAEB. Alguns desses profissionais⁶, participaram da análise dos resultados do 1º ciclo.

Assim, a hipótese sobre a busca de legitimidade acadêmica do SAEB ganha força e se torna mais visível quando se leva em consideração que, em 1993, foram convidados pelo INEP, para construção dos itens de referência e para coordenar os grupos de professores e especialistas encarregados da elaboração das provas dos alunos, acadêmicos e pesquisadores prestigiados das áreas de Ciências Naturais e Língua Portuguesa, como as professoras Miriam Kalsilchich (USP) e Magda Soares (UFMG) (Bonamino, 2000, p. 93).

⁶ Participaram das reuniões José Cerchi Fusari (USP/SP); Fábio Ribas Jr. (PUC/SP); Vitor Henrique Paro (USP/PUC/SP); José Camilo dos Santos (UNICAMP/SP) e Marta Luiz Sisson de Castro (PUC/RS);

Analisando a participação dos integrantes da academia no SAEB, Bonamino faz o seguinte comentário:

No momento, parece suficiente deixar registrado dois aspectos importantes relativos à participação desta categoria. Por um lado, a presença massiva de professores e pesquisadores ligados à Universidade e o convite à especialistas de reconhecido prestígio acadêmico atesta o papel que o capital cultural e a opção pelo critério da certificação escolar exerceram no balizamento da busca de reconhecimento e legitimidade social para o SAEB de 1993. A participação destes especialistas concorreu para a mudança nas posições ocupadas no campo da avaliação, que tenderam a excluir a FCC e a deslocar os lugares até então ocupados por professores e técnicos estaduais, modificando as categorias de agentes portadores da hegemonia e das autoridade sobre o SAEB (2000, P. 94).

Segundo a autora, a participação dos professores das universidades no SAEB significava para o INEP não apenas o reconhecimento da comunidade acadêmica ao programa de avaliação, mas também a formação de uma aliança com o setor mais resistente ao SAEB e com maior capacidade de crítica.

A participação dos professores das universidades e das SEE foi motivo de divergência entre os técnicos do INEP e BM, segundo Bonamino, que teve acesso a documento de circulação restrita do MEC, documentos esses que revelam que, enquanto os técnicos do MEC “defendiam um desenho organizacional descentralizado de execução, mas com um ‘core’ diretivo e técnico institucionalmente estruturado no Ministério e nas Secretarias Estaduais de Educação, que supervisionasse o desenvolvimento do sistema e assegurasse a integração avaliação-formulação de políticas públicas, os técnicos do Banco Mundial defendiam uma organização em que o ministério apenas definiria e controlaria o alcance dos objetivos gerais de

avaliação e licitatória, entre organizações não-lucrativas, a execução de todas as atividades do programa. (Bonamino, 2000, p. 86).

Para a realização dos dois primeiros ciclos de avaliação no arranjo institucional adotado, acabou prevalecendo a proposta defendida pelos técnicos do MEC. Mesmo assim, não podemos desconsiderar a capacidade de indução do BM. Isso está presente no documento produzido pela Comissão Especial⁷, encarregada de cuidar da criação do SAEB, concluído no apagar das luzes da gestão de Murílio de Avelar Hingel como ministro da Educação do Governo Itamar Franco (1992 – 1994). Nesse documento, foi proposta uma estrutura para o SAEB distinta daquela que acabou sendo implantada a partir da mudança de governo em janeiro de 1995.

Essas mudanças, concorreram para que as propostas defendidas pelos técnicos do BM fossem colocadas em prática, uma vez que, a equipe que assume o Ministério da Educação, nesse momento, estava em sintonia com essas propostas. A partir desse ano, o funcionamento do SAEB alinhou-se com as orientações que o BM vinha defendendo desde 1988, pela qual o MEC deveria assumir apenas as funções de definição e controle de objetivos gerais do sistema de avaliação, enquanto delegaria, às instituições de caráter privado não governamental, a execução das atividades de avaliação. Isso contribuiu para implementar o processo de terceirização e o afastamento dos técnicos das SEE e dos professores das universidades do

⁷ Ver, BRASIL Ministério da Educação e Cultura. (1994) “*Políticas públicas de qualidade educacional; sistema de monitoramento e avaliação*”. Comissão Especial Constituída pela Portaria de Novembro de 1994, em cumprimento da MP nº 711/94, Brasília. Segundo o documento, caberia a esta comissão o encaminhamento de uma Portaria Ministerial estabelecendo normas e recomendações para o desenvolvimento, nos sistemas de ensino, de atividades contínuas e sistematização de avaliação externa, atendendo, assim, às atribuições do Conselho Nacional de Educação (CNE), fixados no artigo 9, inciso VII, VIII, e IX, da Lei 4.024/61, alterado pelo artigo 1º da citada Medida Provisória.

programa, que foram substituídos pelas Fundações (BRASIL/MEC/INEP. Brasília, 1994, Série Documental).

As mudanças que ocorreram no processo de institucionalização do SAEB apontam os elementos norteadores que levaram o MEC a criar o programa. Essas mudanças foram mais significativas a partir de 1995.

O principal fato ocorrido a partir dessa data, foi o ingresso do BM no cenário da avaliação de sistema no Brasil.

As hipóteses levantadas por Bonamino, contribuem para a compreensão da participação dessa agência de financiamento junto ao SAEB. Para Bonamino, a conjuntura aberta pela posse do novo governo em 1995 “não fez mais do que atualizar relações que membros importantes da futura equipe responsável pelo MEC já mantinham com certas agências internacionais, mesmo antes da chegada do governo” (2000, p. 95). O então ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, era técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) à época da campanha de Fernando Henrique Cardoso como candidato à presidência da República. Nessa ocasião, o atual ministro, coordenou o grupo responsável pela elaboração do projeto educacional do futuro governo, do qual participaram, direta ou indiretamente, técnicos do BM e da OIT que tinham assessorado, anteriormente, a experiência de avaliação do sistema educacional de Minas Gerais.

A segunda hipótese a ser levada em conta na análise das mudanças ocorridas no processo de institucionalização do SAEB, diz respeito ao lugar que passa a ocupar o BM em

função do volume de recursos de que dispõe, o que lhe habilita a procurar fazer valer seus interesses nas reformas educativas que vêm sendo implementadas, na maioria dos países da América Latina, desde os anos 80.

2.3 – Um balanço dos dois primeiros ciclos de avaliação

Com o objetivo de construir um balanço da política de avaliação da educação fundamental desenvolvida entre 1990 e 1993, procurou-se no contexto político e educacional dos anos 80 as explicações que levaram o MEC a implantar um programa de avaliação na rede pública de ensino.

A década de 80 foi marcada por alguns elementos capazes de conferir um significado histórico aos dois primeiros ciclos de avaliação. Nesse contexto, foram detectados os nexos que conectaram entre si aspectos tais como: o tipo de referencial utilizado na construção dos instrumentos, a tentativa de disseminar uma cultura de avaliação no sistema educacional, a participação de professores e de secretarias estaduais e a valorização dos fatores intra-escolares e pedagógicos.

Para fazer uma ligação entre esses nexos é importante recordar que, em 1988, ou seja, no mesmo ano em que se realizou a primeira avaliação ampliada, e apenas dois anos

antes da primeira avaliação nacional, foi promulgada, em 5 de outubro de 1988, a nova Constituição que estabeleceu a colaboração entre as esferas federal, estadual e municipal.

A Constituição de 1988, em seus artigos 23 e 29 do capítulo I, favoreceram e disciplinaram a descentralização, ao propiciar a autonomia dos municípios na formulação da política educacional e ao consagrar o regime de colaboração entre estados e municípios na oferta da educação básica. Em 1994, o MEC desencadeou uma grande mobilização em torno do *Plano Decenal de Educação para Todos*, que culminou no *Pacto pela Valorização do Magistério*⁸ e *Qualidade da Educação*, contribuindo para a percepção da necessidade de se contar com um mecanismo de redistribuição e complementação das receitas educacionais.

Apesar de a diferença que existia no que tinha sido pactuado em 1994, já que se limitava apenas ao ensino fundamental, reduzia a participação financeira da União e não garantia um piso nacional de salários para o magistério, tal mecanismo foi criado em 1996 pela Emenda Constitucional nº 14/96 e pela Lei 9.424/96 relativa ao FUNDEF, avalizando a vontade política da União de fortalecer o movimento de descentralização (Molevade, 1997, p. 50).

O debate em torno da descentralização era sustentado pelo governo central em torno de duas teses recorrentes. Um dos argumentos diz respeito a inferioridade dos custos dos investimentos municipais em educação comparando com os estaduais. O outro argumento, sustenta que a municipalização é capaz de propiciar a expressão dos interesses populares em

⁸ O referido pacto teve como consequência o compromisso do Governo Federal em aumentar o valor do custo aluno, que deveria ficar em, no mínimo, R\$ 300,00. Entende-se por custo aluno o valor gasto por aluno durante um ano.

esfera local, além de possibilitar a fiscalização, execução e administração democrática dos projetos educacionais.

O mais surpreendente é que, apesar de preocupações diferentes com a forma de aplicação dos recursos e com a participação comunitária, o debate em torno da municipalização acabou unindo tanto os neoliberais defensores do Estado Mínimo como setores representantes do campo da esquerda.

Dessa forma, enquanto para os neoliberais a municipalização do ensino fundamental era colocada na perspectiva da redução dos encargos econômicos e sociais do Estado, no campo da esquerda, professores e organizações políticas defendiam a concepção municipalista – comunitarista como forma de garantir a participação dos movimentos populares de base local a escola que interessa à classe trabalhadora (Cunha, 1995, 414).

Portanto, o SAEB foi implantado em um contexto que, do ponto de vista político, esteve marcado pela valorização da descentralização e da participação local e do ponto de vista teórico, pela revalorização do papel da escola que foi assumida por educadores progressistas que, mesmo se opondo à concepção comunitarista, reconheciam o potencial de transformação social presente na instituição escolar. Entre eles, destacam-se Saviani (1983), Cury (1979), Ghiraldelli (1990), Libâneo (1975), cuja defesa da escola unitária e democrática influenciou gestões estaduais e municipais de educação.

Para esses educadores a escola tem um valor imensurável, porque eles a entendem como sendo uma instância mediadora entre a cultura local e o saber universal. Por isso,

defendem o acesso do aluno a um conhecimento mais amplo de base comum, que lhe permita, ao mesmo tempo, valorizar, criticar e transformar sua região, sua cultura, os saberes, as práticas sociais e os problemas locais (Saviani, 1991, p. 34).

Por fim, no balanço da política educacional, veiculada via SAEB na perspectiva sob a qual foram construídos os instrumentos de avaliação utilizados nos dois primeiros ciclos, fica evidente a valorização da dimensão pedagógica em detrimento dos fatores extra-escolares. Sendo assim, o SAEB de 1990 e 1993, não foi capaz de investigar a complexa relação entre desigualdades educacionais e as desigualdades sociais. Isso traz como consequência *“um certo reducionismo pedagógico que custa reconhecer na escola o impacto decorrente das condições sociais mais amplas sobre a produção, o acesso e a apropriação do conhecimento escolar”*. Por trás dessa questão pode estar a tentativa de *“reduzir a complexidade das relações entre desempenho escolar do aluno e os fatores socioeconômicos a intra-escolares a apenas uma das dimensões em jogo”* (Bonamino, 2000, p. 168).

Conforme Bonamino, no geral as propostas pedagógicas discursam a diversidade cultural e econômica dos alunos e, no entanto, mantém-se um currículo nacional e provas nacionais, desprezando a complexidade das relações entre desempenho escolar e a vida concreta do aluno.

Nos instrumentos de pesquisa utilizados nos dois primeiros ciclos, percebemos a existência de um vínculo direto entre o desempenho do aluno, a qualidade de ensino e os fatores intra-escolares. Isso ocorre porque os instrumentos contextuais se restringem aos aspectos

escolares e ignoram as condições sócio-econômicas do aluno, comprometendo o tipo de interpretação e de políticas educacionais que podem chegar a ser implementadas, a partir dos resultados obtidos com instrumentos de avaliação que apresentam esse tipo de limitação.

Quando procuramos compreender a dinâmica da relação entre educação e sociedade e os resultados apresentados por pesquisas em educação, somos levados a reconhecer que existem muitas outras dimensões envolvidas no desempenho do aluno além de professores e diretores, as instalações, os equipamentos, os materiais escolares, a organização da escola ou o planejamento pedagógico.

Registramos, que os próprios resultados do SAEB, quando apresentados por regiões, numa escala de proficiência, mostram a enorme diferença que existe entre o aproveitamento dos alunos das regiões Norte e Nordeste, comparados com os alunos do centro-sul, ficando evidente o peso das questões sociais nos resultados educacionais.

De acordo com análise realizada a partir de dados obtidos com pesquisas na Colômbia, por exemplo, as condições sócio-econômicas dos alunos continuam sendo um fator determinante das oportunidades educacionais. Esses dados confirmam o fato de que as oportunidades em educação continuam a se distribuir de forma desigual, de acordo com a origem social dos alunos (Valdéz, 1997, p. 136).

Portanto, foi possível identificar que as referências utilizadas para elaboração dos instrumentos do SAEB, de 1990 e 1993, foram calcados sob uma ótica em que a escola tem

que ser orientada pelos novos padrões de gestão do ensino público, sustentados por formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades. São modelos alicerçados na busca da melhoria da qualidade na educação, compreendida como um objetivo que pode ser mensurado, quantificado em termos estatísticos, que poderá ser alcançado a partir de inovações administrativas. Essas orientações reduzem o trabalho pedagógico a uma dimensão meramente técnica, desprezando sua função social e política. Além disso, a escola é analisada fora do seu contexto social e é “posicionada como o núcleo do sistema” (Oliveira, 1997, p. 91). Assim, é nesse cenário e sob o comando de um novo governo que se iniciam o terceiro e o quarto ciclos do SAEB, focalizados na próxima seção.

2.4 – O terceiro e o quarto ciclos de avaliação

Em 1995, quando foi realizada a terceira avaliação do SAEB, o Brasil já era governado por Fernando Henrique Cardoso, eleito no final de 1994. FHC começa seu governo aprofundando as reformas neoliberais que tiveram início no governo do presidente Fernando Collor de Mello. A educação também foi fortemente influenciada por essas reformas. Sendo assim, o SAEB sofreu mudanças significativas a partir desse ano.

Uma das mudanças significativas que ocorreu no Sistema Nacional de Avaliação foi a terceirização. O MEC contratou as Fundações Carlos Chagas e Cesgranrio para a execução dos trabalhos. A partir dessa contratação, a maior parte do trabalho de sistematização e execução do programa de avaliação foi desenvolvido por essas instituições. A equipe do MEC então responsável pelo SAEB, passou a exercer a função de acompanhar o programa.

Outra mudança de fundamental importância, foi a introdução de novas técnicas para aferição do desempenho dos alunos. A partir de 1995 o SAEB deixa de utilizar a Teoria Clássica de Medidas e passa a adotar a Teoria de Resposta ao Item – TRI⁹ que possibilita estimar, as habilidades e competências dos alunos testados. As séries avaliadas nesta fase foram a 4^a e 8^a do Ensino Fundamental e a 3^a série do Ensino Médio. Isto também significou a ampliação do campo de atuação do SAEB, até então limitado ao Ensino Fundamental Público, pela incorporação do Ensino Médio na sistemática de avaliação e pela inclusão da rede particular de Ensino Fundamental.

Um dos pontos a ser destacado do SAEB-95, diz respeito ao abandono da direção adotada nos dois primeiros ciclos, quando se buscava desenvolver a descentralização da capacidade avaliativa entre as diversas unidades gestoras do sistema educacional, de uma forma que viria a favorecer uma articulação entre os resultados das pesquisas de avaliação e as ações da política educacional. Abandonando essa finalidade, o terceiro ciclo adota um modelo para o SAEB que, combinando centralização e terceirização, passa a perseguir os objetivos de:

fornecer subsídios para as políticas voltadas para melhoria da qualidade, equidade e eficiência da educação no Brasil, por meio do levantamento de informações que permitem: a avaliação de conhecimentos e habilidades dos alunos em diferentes séries e áreas curriculares; a identificação de fatores contextuais de ensino, relacionados à organização e às condições de funcionamento da escola, aos professores, diretores, à prática pedagógica e aos alunos e que influem na qualidade do ensino (BRASIL/MEC/INEP, 1997, Apresentação).

⁹ Segundo Andrade & Valle, A Teoria de Resposta ao Item – TRI propõe modelos de variáveis latentes para representar a relação entre a probabilidade de um aluno responder corretamente a um item e seus traços latentes ou habilidades na área de conhecimento avaliado os quais são observados diretamente. Tendo como elemento central os itens e não a prova como um todo, a TRI permite, por exemplo, a comparação a populações distintas submetidas a

Portanto, enquanto o objetivo dos dois primeiros ciclos era a descentralização visando a participação das diversas instâncias administrativas no processo de avaliação institucional, o exercício que se inicia a partir de 1995 caracteriza-se pela ênfase na monitoração centralizada da educação básica, visando subsidiar políticas voltadas para a equidade, qualidade e eficácia do sistema escolar. A preocupação com o tripé equidade, qualidade e eficácia, ao lado de uma operacionalização pautada nas estratégias de centralização, abandonando a orientação anterior que visava descentralizar as decisões e criar uma cultura de avaliação institucional, fez com que o ciclo de 95 se aproximasse das orientações e propostas do BM.¹⁰

O BM tem defendido, junto aos países chamados emergentes,¹¹ a necessidade da realização sistemática de avaliação de rendimento escolar, em função de suas aplicações políticas e pedagógicas.

Por meio dela, o BM acredita que é possível monitorar avanços que visam alcançar metas educacionais, avaliar a eficiência e a eficácia de políticas e programas, responsabilizar as escolas pelo rendimento dos alunos, dar aos docentes informações acerca das necessidades de aprendizagem dos alunos. Além disso, segundo os técnicos do BM, em muitos

provas diferentes mas com alguns itens comuns, ou ainda a comparação entre indivíduos da mesma população que tenham sido submetidos a diferentes provas, com ou sem itens comuns (1998, p. 13).

¹⁰ O documento analisa a contribuição da educação escolar para o crescimento econômico sustentado e para redução da pobreza. Traça as principais estratégias a serem adotadas nos três níveis escolares, com a execução da formação e atualização de professores e da educação de adultos que foram objetos de documentos específicos. Com relação à educação básica, o documento aponta quatro problemas a serem enfrentados pelos países emergentes: o incremento do acesso à escola, em alguns deles aumento da equidade; a melhoria da qualidade e a aceleração das reformas educativas na maioria dos países (BM, 1995, p. xvi do Resumo).

¹¹ Em documento publicado em 1995, o BM apresenta uma análise global da educação dos chamados “países emergentes”, definidos como países de ingresso “baixo” e “médio”, ou seja, como aqueles que tradicionalmente foram considerados países em desenvolvimento, além dos ex-países socialistas da Europa e da Ásia, que apresentam economia de transição (p. xvi do resumo).

países, os sistemas nacionais de avaliação da aprendizagem estariam permitindo aos ministérios da educação monitorar seu próprio progresso, avaliar as repercussões de programas experimentais e sua eficácia, em função dos custos e da melhoria da qualidade do planejamento educacional (BM, 1995, p. 75-6).

Algumas mudanças foram processadas, aproximando-se desta sistemática de avaliação proposta pelo BM, pois a partir do terceiro ciclo, o MEC passou a concentrar as funções de controle dos objetivos gerais do sistema de avaliação e a delegar à Fundação Carlos Chagas e, principalmente, à Fundação Cesgranrio parte das definições e a execução do conjunto de atividades do SAEB-95, enquanto deixava a cargo das SEE a aplicação das provas aos alunos. Portanto, o processo de terceirização foi implementado, uma vez que a partir deste ciclo o MEC ficou apenas com as tarefas de definição dos objetivos e divulgação dos resultados.

Mesmo entendendo que a política de avaliação da educação básica empreendida pelo Governo Federal está ancorada em propostas defendidas pelas agências internacionais, especialmente do BM, não desconsidera a existência de diferenças significativas entre o SAEB e essas propostas. Principalmente pelo seu desenho amostral, o SAEB não indica, até o momento, ao menos, nem avaliação classificatória que foi praticada em Minas Gerais, nem as propostas defendidas por técnicos do BM, como a utilização dos resultados da avaliação como referência para implantação de um mercado escolar.

Outra inovação introduzida no terceiro ciclo de avaliação diz respeito ao enriquecimento dos instrumentos contextuais. Embora esse ciclo tenha mantido seu foco de investigação nos fatores internos da escola e na qualidade do ensino (em termos de características infra-estruturais e dos recursos disponíveis na escola, do perfil do diretor e do professor e dos mecanismos de gestão e da prática pedagógica), ele incorporou itens elaborados para o levantamento de dados sobre as características socioeconômicas e culturais e sobre os hábitos de estudos dos alunos.

Os documentos oficiais referentes ao ciclo de 1995 apontam três alterações substanciais introduzidas nos instrumentos cognitivos do SAEB, a partir dessa data: a primeira foi com relação as séries avaliadas, que passaram a ser às séries conclusivas (4^a e 8^a séries do Ensino Fundamental e 3^a série do Ensino Médio). Com a adoção dessa medida, o INEP considera ter sido possível passar a examinar conteúdos que cubram praticamente todo o espectro curricular das propostas do Ensino Fundamental e Médio da Educação Básica no Brasil. Além de ampliar para o ensino médio a amostra de 1995, inclui as escolas particulares. A segunda alteração, seria a utilização de uma nova metodologia de testes, a chamada Teoria de Resposta ao Item (TRI), “técnica utilizada pela avaliação Nacional do Progresso Educacional (NAEP) nos EUA e que vinha sendo experimentada pela Cesgranrio desde 1994” (Fontanive, 1997, p. 37). A terceira mudança significativa ocorrida no SAEB foi a ênfase nos conhecimentos e nas habilidades cognitivas, ao contrário do que ocorreu nos dois ciclos anteriores em que o foco eram os conteúdos (BRASIL/MEC/INEP, 1996, p. 2 a 9).

Com relação as competências e as habilidades que são perseguidas nas avaliações do SAEB a partir de 1995, é importante observar que esses elementos passam a ser difundidos pela UNESCO, a partir do ano de 1992. Ano em que a UNESCO elege a educação como uma das principais estratégias para diminuir as desigualdades entre os povos, para isso, a escola precisa dotar as crianças de certas habilidades e competências que são consideradas universais (CEPAL/ UNESCO/ INEP, 1995).

A justificativa do INEP para as mudanças era que nos ciclos anteriores teriam sido utilizadas provas clássicas de conteúdo, compostas por cerca de 30 questões, que não podiam *ser comparadas no tempo e tampouco entre as diferentes séries*". Para superar essa limitação, o SAEB-95 teria iniciado *“um processo de elaboração e interpretação de escalas de proficiências, construídas com base na Teoria de Resposta ao Item”* (Pestana, 1998, p. 18).

A adoção da TRI significou a introdução de um sistema sofisticado de medidas de habilidades cognitivas. Por meio dessa técnica, a unidade de análise deixou de ser a prova completa para passar a ser o item de prova. Os itens de provas são elaborados segundo procedimentos específicos, tendo em vista a superação da pequena amplitude de conhecimentos que pode ser avaliada por meio de utilização das técnicas clássicas.¹² Além disso, a TRI possibilita cobrir parcelas expressivas dos currículos escolares, mesmo envolvendo uma quantidade pequena de questões. Portanto, com a utilização da TRI em 1995, embora tenha-se mantido o número de questões (por volta de 30) respondidas pelo aluno, “seu desempenho pode

¹² Ver Pestana, 1988, p. 18 e, também, a apresentação do relatório sobre os resultados do SAEB-95. Escalas de proficiências. Brasília, s. d. [d].

ser avaliado nas cerca de 150 questões que foram utilizadas em cada disciplina” (Pestana, 1998, p . 18).

Percebe-se que a introdução da TRI no SAEB-95, não representa apenas uma mudança técnica na sistemática de avaliação, por meio dela o INEP passa a difundir a sua

concepção de conhecimento que baseia no domínio de habilidades e competências¹³. Tal concepção, foi muito difundida nos anos 90 pelos organismos internacionais que consideram que o domínio das habilidades são mais importantes que o domínio dos conteúdos. Essa nova concepção fica evidenciada nos PCNs.

Essa concepção de conhecimento fica evidenciada no documento *Matrizes Curriculares de Referência para o SAEB*, onde estabelece que, com relação aos instrumentos cognitivos, que o INEP foi além das referências estabelecidas para a elaboração das provas nos ciclos anteriores, em que se buscava avaliar o desempenho do aluno pelos conteúdos curriculares ensinados e/ou dominados. A partir desse ciclo, além dos conteúdos escolares, foi introduzida, a referência a operações mentais, a níveis de desenvolvimento da inteligência e a competências cognitivas e habilidades instrumentais (BRASIL, MEC, INEP, 1997, p. 5).

¹³ Para o MEC, as *Competências Cognitivas* são definidas como as modalidades estruturais da inteligência, operações que o sujeito utiliza para estabelecer relações com e entre os objetos, situações fenômenos e pessoas (observar, representar, imaginar, reconstruir, comparar, classificar, ordenar, memorizar, interpretar, inferir, criticar, supor levantar hipóteses, escolher, decidir, etc. Por sua vez, as *Habilidades Instrumentais* referem-se especificamente ao plano do *saber fazer* e decorrem diretamente do nível estrutural das competências adquiridas e que se transformam em habilidades (BRASIL, MEC, INEP, 1997, p. 5).

Comparado com os ciclos anteriores, o SAEB-95 produziu uma alteração pequeno avanço ao voltar sua atenção para os fatores externos que influenciam o desempenho escolar. Contudo, são consideráveis as continuidades que esse ciclo apresenta em relação aos anteriores, uma vez que, a única variável a ser considerada no questionário do aluno, refere-se a escolaridade dos pais. De modo geral, os instrumentos de avaliação do SAEB-95 mantiveram a ênfase na importância dos processos internos da escola sobre os resultados dos alunos.

A literatura e as pesquisas sobre o tema das desigualdades educacionais e sobre o fracasso escolar, apontam a complexidade das relações existentes entre a desigualdade social e educacional. Todavia, esses estudos mostram também que as desigualdades educacionais não se distribuem aleatoriamente entre os diferentes segmentos sociais, na medida em que atingem mais diretamente setores localizados na base da pirâmide social, que têm menor capacidade para se contrapor ou se proteger dos efeitos dos sistemas educacionais (Veiga, Costa e Fortes, 1999, p. 2).

Portanto, apesar do questionário introduzido no SAEB, em 1995, levantar informações sobre as condições sócio-econômicas dos alunos, considera-se ainda uma iniciativa muito tímida, uma vez que, a única variável acrescentada no questionário do aluno, diz respeito a escolaridade dos pais.

A partir deste ciclo, o fator intra-escolar “*matriz organizacional da escola*” passou a somar-se às demais variáveis dos instrumentos cognitivos dos ciclos anteriores e a ser tido como determinante dos resultados pedagógicos obtidos. A “*matriz organizacional da*

escola” é definida nos documentos oficiais como os “...modos, limites e possibilidades de transformação dos recursos curriculares, materiais e humanos em resultados pedagógicos concretos” (Guimarães de Castro, 1999, p. 84).¹⁴

A prioridade aos fatores intra-escolares que perpassa a orientação do SAEB-95 expressa, assim, a consolidação de uma tendência que vinha despontando nos ciclos anteriores, uma vez que “o esforço realizado na reformulação da metodologia de construção de medidas de habilidades cognitivas não foi acompanhado de um investimento equivalente nos instrumentos contextuais do aluno, em termos de instrumentos de medição de construtos sociais” (Bonamino, 2000. p.183).

O enfoque dos fatores intra-escolares que permeia o sistema nacional de avaliação, faz parte de uma concepção de qualidade de ensino defendida pelo MEC. Por essa lógica, os fatores internos da escola são mais importantes que os fatores externos para se obter melhores resultados pedagógicos. Dessa forma, cada escola será responsabilizada individualmente, pelos resultados obtidos na avaliação, como observam Zákia (1997) e Oliveira (2000).

As mudanças que ocorreram no SAEB-95 se estabilizaram e aprofundaram no ciclo de 1997, contribuindo para consolidar uma tendência que vem se configurando no serviço público, e, em especial, no campo de avaliação da educação básica.

¹⁴ Para a presidente do INEP os aspectos que compõem essa matriz podem ser definidos da seguinte forma: “a autonomia escolar, a qualidade do trabalho docente, a responsabilidade e o compromisso com a aprendizagem do

Essa tendência caracteriza-se pelos movimentos por um lado, de centralização, em que o MEC passou a concentrar a formulação de propostas para a educação e por outro de terceirização do SAEB, tendo em vista que, a partir de 1995, o INEP passou a controlar apenas os objetivos do sistema de avaliação, em particular a definição dos conteúdos a serem avaliados, enquanto que parte das definições e o conjunto das operações técnicas relativas à avaliação foram terceirizadas.

Os movimentos de centralização e terceirização permaneceram em vigor e se aprofundaram durante a elaboração do SAEB-97. O INEP procurou recuperar parte do poder de formulação dos instrumentos e controle sobre as definições do que deveria ser avaliado. Para isso, contratou assessores e especialistas e deu início à construção de Matrizes Curriculares de Referências (MCR), a serem utilizadas na elaboração dos itens das provas de desempenho aplicadas aos alunos a partir do exercício de avaliação de 1997. Além disso, o INEP instituiu um processo de validação empírica¹⁵ dos itens e estes passaram a ser propriedade do MEC. Dessa forma, a elaboração das MCR e a validação dos itens, duas tarefas de fundamental importância para os outros ciclos do SAEB, foram executadas diretamente pelo INEP sem a participação das Fundações. Esse fato pode ser interpretado como uma forma do MEC retomar seu poder de decisão sobre a avaliação institucional do país.

2.5 – Um balanço do terceiro e o quarto ciclos de avaliação.

aluno, as expectativas de sucesso escolar, o planejamento coletivo e as relações colegiadas, o poder de articulação das famílias e a capacitação e formação de recursos humanos” (Guimarães de Castro, 1999, p.84).

Um balanço do significado do SAEB nos ciclos de 1995 e 1997 indica, em primeiro lugar, que apesar da introdução dos questionários contextuais destinados aos estudantes, que permitem obter informações sobre as condições sócio-econômicas dos alunos, o SAEB manteve a ênfase na importância dos processos internos da escola sobre os resultados dos alunos. Isso significa que, para o MEC os resultados educacionais poderão ser alcançados independentemente das condições sócio-econômicas dos alunos. Nessa perspectiva, os aspectos administrativos são considerados mais importantes do que os aspectos pedagógicos. Portanto, “a gestão passa a ser o elemento nuclear do processo educativo” (Oliveira, 1997, p. 90).

Outro acontecimento que marcou os dois primeiros ciclos do SAEB na gestão do governo Fernando Henrique Cardoso foi a participação decisiva do BM no processo de consolidação do Sistema Nacional de Avaliação. As mudanças que ocorreram a partir do SAEB – 95 deixam claro a adesão às orientações dessa Agência Internacional que teve como consequência o afastamento dos técnicos das SEE no processo de institucionalização do SAEB, o distanciamento das Universidades Federais que foram substituídas pelas Fundações. Além disso, deu-se início ao processo de terceirização, uma vez que o INEP passou a controlar apenas os objetivos do Sistema Nacional de Avaliação, enquanto que a maior parte do processo passou a ser desenvolvido pela Fundação Cesgranrio.

¹⁵ O MEC construiu um banco de itens que foram pré-testados e validados por uma equipe de especialistas. Esses itens são utilizados nas avaliações do SAEB e do ENEM.

Dessa forma, esses dois ciclos caracterizam-se pelo abandono das orientações nos dois primeiros ciclos, quando se buscava desenvolver, descentralizadamente, uma cultura de avaliação nas unidades gestoras do sistema educacional, de modo a favorecer a articulação entre os resultados das pesquisas de avaliação e as ações da política educacional. A partir do terceiro ciclo essas finalidades foram substituídas por uma política de centralização e terceirização e passa a perseguir os objetivos de monitoramento e melhoria da qualidade, equidade e eficiência da educação.

Portanto, as orientações do Banco Mundial para a institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação serviram para transformar o SAEB em um instrumento de controle das políticas educacionais, tendo por objetivo a melhoria da qualidade de ensino que deverá ser alcançada por meio de inovações administrativas, calcadas nas teorias da qualidade empresarial, sem aumento de custo para o poder público e que deverá formar um aluno competente, para atender às novas necessidades da reestruturação produtiva.

Sem dúvida, as intenções discursadas pelo MEC de se alcançar a qualidade necessária para a sociedade, nesse momento, sem aumentar os custos seria o ideal. No entanto, o que se observa por meio dos próprios resultados do SAEB é que as médias nacionais decrescem a cada ciclo de avaliação. No momento em que esta pesquisa está sendo realizada, o MEC divulga os resultados do quarto ciclo de avaliação mostrando que o desempenho dos alunos ficou inferior ao do terceiro ciclo, que, por sua vez, já tinha sido inferior ao do segundo ciclo. Portanto, fica evidenciado que a melhoria da qualidade do ensino, um dos alvos mais perseguidos pelas reformas dos anos 90, até o momento ainda não foi alcançada.

CAPÍTULO III

AS REFORMAS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO NOS ANOS 90

O relato do primeiro capítulo, sobre a produção que trata do sistema nacional de avaliação, bem como a análise realizada no segundo capítulo referente aos documentos oficiais que serviram de base para o processo de institucionalização do SAEB, indicam que a participação do BM, a partir de 1995, deu-se em função de uma sintonia existente entre a proposta do Banco e o programa da nova equipe que assumia a gestão do Ministério da Educação naquele momento. Para o BM, a educação é vista como um dos principais elementos para alavancar o desenvolvimento dos povos e diminuir as desigualdades sociais. Para tanto, a escola terá que ser de qualidade, capaz de preparar os alunos para lidar com as novas tecnologias, atendendo assim às exigências da reestruturação produtiva. Dessa forma, a avaliação constitui-se numa estratégia

fundamental, no sentido de obter esse padrão de qualidade almejado pelo BM, para a educação dos países em desenvolvimento.

A análise dos documentos oficiais e dos autores que defendem essa forma de avaliação, indicam-nos que ela nasceu, diante da necessidade do MEC de adotar um mecanismo de controle do ensino público do país, face à política de descentralização empreendida pelo governo central. Além disso, para o MEC, o programa de avaliação pode oferecer informações de fundamental importância para as instituições responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas educacionais, em nível municipal, estadual e federal.

A produção dos pesquisadores sobre o sistema nacional de avaliação relatada no primeiro capítulo, mostrou que para o MEC a melhoria da qualidade do ensino pode ser obtida sem aumento dos custos educacionais. Por essa premissa, a escola passa a ser analisada como um *micro sistema* desvinculada de outros fatores sociais. Para o MEC, a diferença dos resultados de uma escola para outra é devido ao tipo de gestão adotado por cada uma. Isso traz como consequência uma supervalorização dos processos administrativos da educação. Além disso, a escola juntamente com o seu corpo docente, passa a ser responsabilizada pelos seus resultados, uma vez que, elas passam a ser comparadas entre si, empreendendo assim uma competitividade entre as mesmas. Essa lógica operada pelo MEC isenta o governo de eventuais fracassos e transforma a escola no elemento central da gestão educacional (Zákia, 1997).

Existe um consenso nos documentos oficiais quanto aos objetivos do SAEB. Para o MEC o principal papel do programa de avaliação é oferecer informações ao governo

central para formulação de políticas para a educação pública visando a melhoria da sua qualidade. No entanto, mais de uma década já se passou da implantação do SAEB e, até o momento, em nenhum documento do MEC encontramos um projeto para a educação que teve como referência os resultados do SAEB, mesmo tendo essa recomendação contemplada no artigo 9º da LDB. A própria titular do INEP, professora Maria Helena de Castro Guimarães, em uma palestra na Universidade de São Paulo, em agosto de 2000, admitiu que, até o momento, não foi possível fazer uma articulação entre os projetos elaborados pelo INEP e os resultados da avaliação.

Para compreender a configuração mais ampla dos determinantes históricos que explicam a política de avaliação nacional, é preciso analisar como o Estado funciona e se articula com a sociedade, apreendendo nesse movimento, os fatores que levaram o Governo Federal a transformar o SAEB, juntamente com outros programas de avaliação, como o ENEM e o ENC, em elementos centrais da política educacional do país. Para se chegar a essa compreensão, a teoria histórica exige que se analise as mudanças políticas e econômicas que ocorreram nos últimos anos no sistema capitalista, que trouxe, principalmente, uma nova configuração para o Estado.

3.1 – O papel do Estado e as novas demandas do capital

As recentes demandas geradas pelo sistema capitalista vêm exigindo dos pesquisadores a formulação de novas teorias sobre o Estado, para a compreensão das transformações de sua natureza. Consideramos que é numa perspectiva histórica que se encontra um melhor entendimento dessas mutações. Portanto, a forma como o Estado lida, atualmente,

com as reivindicações e exigências econômicas e sociais está relacionada aos acontecimentos mais marcantes surgidos com o pós-guerra, principalmente com o advento do Estado-providência. Sendo assim, consideramos necessário descrever em que contexto ele foi concebido.

No final da década de vinte do século passado, os Estados Unidos vivem uma crise financeira, em função do *crash* (quebra) que a bolsa de valores de Nova York sofreu em outubro de 1929. Isso teve como consequência a falência de várias empresas, a demissão de milhares de pessoas de seus postos de trabalho, a estagnação do comércio exterior em decorrência, principalmente, das importações norte-americanas. O conjunto desses fatores conduziu o mundo à primeira guerra mundial e ao desequilíbrio que culminou na gravíssima Depressão (1929 – 1933). Essa crise foi provocada basicamente pelo excesso de produção, pela falta de compradores, do emprego de tecnologia, e a consequente dispensa de mão-de-obra, provocando a queda dos preços das mercadorias a serem comercializadas, o desemprego em massa e a estagnação da economia.

Foi nesse ambiente de estagnação da economia e queda na taxa de lucro que o economista inglês John Maynard Keynes (1883 – 1946) sistematizou a teoria de um Estado Intervencionista, cujos mecanismos impediram o capitalismo da catástrofe, na medida em que possibilitaram, naquele momento, o retorno do capital ao curso da acumulação, cujo objetivo foi o de, temporariamente, criar condições para que o empresário viesse investir na produção e a classe trabalhadora voltasse a consumir. Visando estimular o investimento no setor produtivo, o Estado facilitou empréstimos, juros subsidiados, investiu em pesquisas, deu prioridade aos cursos superiores com a finalidade de formar mão-de-obra e assumiu a indústria de base para dar suporte

ao desenvolvimento do capital. Keynes atribuiu ao Estado o papel de estimular o mercado através do aumento da moeda, da divisão de rendas e de investimentos públicos suplementares, ou seja, dinheiro captado através de empréstimos (Keynes, 1992, p. 109 - 110).

Segundo Przeworski e Wallerstein, foi o Keynesianismo quem forneceu os fundamentos ideológicos e políticos para o compromisso da democracia capitalista. Esses autores afirmam que Keynes vendeu a ilusão de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. Como o próprio Keynes disse: “Não é a propriedade dos instrumentos de produção que é importante o Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado de recursos destinados a aumentar os instrumentos e a remuneração básica de seus proprietários, terá realizado tudo que é preciso” (Keynes, 1992, p.288). O controle democrático do nível de desemprego e da distribuição da renda tornaram-se os termos do compromisso que tornou possível o capitalismo democrático segundo Przeworski e Wallerstein.¹

O Estado intervencionista, também denominado de Estado de Bem-Estar-Social, sistematizado por Keynes, encarregou-se de proporcionar aos trabalhadores salário indireto, criando a expectativa de estabilidade no emprego, proporcionando várias formas de auxílio como o de moradia, educação, saúde, previdência social, renda mínima, transporte e seguro desemprego. Os benefícios transformados em salário indireto, reverter-se-iam em possibilidades de consumo, contribuindo assim, para a lógica da acumulação. Nessa perspectiva,

¹ Przeworski e Wallerstein (1988), O Capitalismo Democrático na Encruzilhada – refutam veementemente a possibilidade entre capitalismo e democracia e observam que o próprio Marx já havia descrito sobre essa impossibilidade. – Texto publicado na Revista Novos Estudos nº 22 – Outubro de 1988.

é possível explicar o motivo pelo qual o Estado assumiu um conjunto de tarefas na área social com a finalidade de criar empregos e estimular investimentos no setor produtivo.

Portanto, no período de expansão capitalista que surgiu após a II Guerra Mundial (1939 – 1945), o Estado-providência passou a ser a fórmula encontrada em muitos países para a superação das contradições que vão se agravando como resultado, por um lado, da necessidade de o Estado ter uma decisiva intervenção econômica e, por outro, criar condições para atender as novas demandas sociais, muitas delas decorrentes do reconhecimento de direitos de cidadania como a proteção social, acesso à saúde e à educação, entre outros.

Assim, o *Welfare State* veio corresponder à necessidade do capitalismo de compensar os prejuízos provocados pelas crises dos outros ciclos econômicos, oferecendo maior segurança para o capital, pelo controle social da força de trabalho. Nesse contexto, os programas sociais apareceram como força reguladora, disciplinadora, e amenizadora de conflitos e como fatores de legitimação e de domínio político, condições necessárias para a extração da mais-valia e para dar estabilidade à valorização do capital. (Przeworski, 1995 e Offe, 1984).

Portanto, o Estado-providência conseguiu em diferentes países ser a fórmula política mais eficiente para administrar as reivindicações sociais, políticas e econômicas dificilmente conciliáveis. Neste período, como acentua Offe, o Estado “mantém o controle do capital sobre a produção” mas também “fortalece o potencial de resistência do operariado” perante esse mesmo controle. Desse modo, “as relações de produção exploradas coexistem com maiores possibilidades de resistir, escapar e mitigar a exploração” (Offe, 1984, p. 151-152). A

análise de Offe ilustra a natureza complexa e contraditória deste pacto objetivo entre capital e trabalho que se tornou um dos elementos estruturais do Estado-providência, visando assim garantir uma relação pacífica entre o capitalismo e a democracia.

Sobre esses aspectos refere-se Boaventura Santos, ao sintetizar as principais características do Estado-providência:

O Estado-providência é a forma política dominante nos países centrais na fase de 'capitalismo organizado', constituindo, por isso, parte integrante do modo de regulação fordista. Baseia-se em quatro elementos estruturais: um pacto entre o capital e o trabalho sob a égide do Estado, com o objetivo fundamental de compatibilizar capitalismo e democracia; uma relação constante, mesmo que tensa, entre acumulação e legitimação; um elevado nível de despesas em investimentos e consumos sociais são direitos dos cidadãos e não produtos da benevolência estatal (Santos, 1993, pp. 43-44).

Segundo Santos, a sobrevivência do Estado-providência dependia deste pacto entre capital e trabalho, com elevados custos para o Estado, tendo em vista os altos investimentos nas áreas sociais.

As políticas econômicas Keynesianas adaptadas pelo Estado, em grande parte dos países capitalistas centrais no pós guerra, tiveram como consequência um crescimento econômico sem precedente e permitiram, ao longo de três décadas, assegurar (quase) o pleno emprego, manter uma inflação baixa e alargar o acesso a determinados bens e serviços considerados como direitos sociais.

Após um longo período de acumulação de capitais, que ocorreu durante a fase Keynesiana, o capitalismo, a partir do início dos anos 70, começou a dar sinais de uma crise

estrutural, cujos traços mais evidentes foram: 1) a queda na taxa de lucro das empresas, provocada pelo aumento da força de trabalho; 2) o esgotamento do padrão de acumulação causado pela diminuição do consumo em função do desemprego estrutural; 3) a maior concentração de capitais graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas; 4) a diminuição na taxa de lucro e da produção, teve como consequência a crise fiscal, e a retração dos gastos públicos (Antunes, 1999, p. 29 – 30).

Harvey, referindo-se à crise do capital, afirma que “a forte deflação de 1973 a 1975 indicou que as finanças do Estado estavam muito além dos recursos, criando uma profunda crise fiscal de legitimação” (1989, p. 137). Essa situação exigiu um Estado mais enxuto a partir de 1970, época em que o capital não conseguia produzir mais-valia suficiente para poder sustentar seus déficits e deslocar mais dinheiro para prosseguir no seu curso de acumulação². Em consequência, as décadas de 70 e 80, segundo Harvey, “foram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político” (1989, p. 140).

Em 1973 ocorre o chamado *choque do petróleo*, a recessão econômica é socialmente visível com o aumento da inflação, mais o aparecimento do desemprego em massa. A crítica ao modelo do Estado-providência passa a ser uma constante, vinda dos setores liberais e

² Segundo Pinheiro, no Brasil, a Constituição de 1988 configura-se como um reflexo da confrontação entre o falido Estado do modelo de substituição de importações e o avanço das novas demandas políticas. Nos capítulos constitucionais referentes ao regime de proteção social, garantiu-se a universalidade, integralidade e equidade do atendimento à saúde, além da universalização da previdência, prevendo fontes de receitas específicas para o financiamento destas atividades, consolidadas no Orçamento da Seguridade Social. Com respeito à educação, ampliou-se a vinculação de receitas fiscais federais e estaduais. Avançou-se também em direção à descentralização, aumentando-se a participação dos estados e municípios no total dos tributos. Entretanto, relegou-se para momento posterior uma reforma fiscal que ajustasse o orçamento federal ao financiamento destas novas demandas. Como o resultado, registra-se a pressão por gastos superiores à arrecadação tributária, obrigando o Tesouro Nacional a incorrer em aumento do déficit público com impactos inflacionários (1998:p.78).

conservadores que integram a chamada *nova direita*. Nesse momento os mentores do neoliberalismo passam a ser ouvidos com um certo respeito, entre eles os suíços Popper e Lippman, o austríaco Hayek e o norte-americano Milton Friedman.

Segundo Chauí (1999), o grupo de Hayek, Friedman e Popper oferecia uma suposta explicação para a crise: esta, diziam eles, fora causada pelo poder excessivo dos sindicatos que haviam pressionado por aumentos salariais e exigido encargos sociais do Estado. Com isso, acrescenta Chauí: “Teriam, dessa maneira, destruído os níveis de lucro requeridos pelas empresas e desencadeado os processos inflacionários incontroláveis” (1999, p. 28). Feito o diagnóstico, o grupo propôs o remédio, que seria segundo a autora: 1) um Estado forte para quebrar o poder dos sindicatos, para controlar o dinheiro público e cortar drasticamente os encargos sociais; 2) um Estado cuja meta principal deveria ser a estabilidade monetária, restaurando a taxa de desemprego necessária para formar um exército industrial de reserva que quebrasse o poderio dos sindicatos; 3) um Estado que realizasse uma reforma fiscal, que reduzisse os impostos sobre o capital e as fortunas, aumentando os impostos sobre a renda individual e, portanto, sobre o trabalho, o consumo e o comércio; 4) um Estado que se afastasse da regulação da economia, deixando que o próprio mercado, com sua racionalidade própria, operasse a desregulação; em outras palavras, abolição dos investimentos estatais na produção (Chauí, 1999, p. 28).

O modelo foi aplicado, primeiro no Chile, depois na Inglaterra e nos Estados Unidos, expandindo-se para todo o mundo capitalista. Segundo Chauí, “Esse modelo político

tornou-se responsável pela mudança da forma de acumulação do capital, hoje conhecido como ‘acumulação flexível’ e que não havia sido prevista pelo grupo neoliberal“ (1999, p.28).

Portanto, para preservar a lógica acumulativa, o Estado Mínimo toma como principais funções: garantir uma infra-estrutura adequada para a produção, subsidiar e proteger o setor privado de produção e investir em problemas sociais que representam perigo para a garantia da acumulação.

Os autores principais da economia global são as grandes corporações transnacionais. Suas decisões visam maximizar suas condições de competição, buscando a máxima taxa de retorno sobre os recursos de seus investidores. Suas estratégias são definidas em dimensão planetária e em tempo real. Nessa perspectiva, as corporações transnacionais serão as responsáveis pela oferta de produtos e serviços em dimensão mundial, nesta virada de século. E por isso, seu poder econômico e influência serão, cada vez mais, determinantes nas políticas dos estados nacionais. Essas corporações se ligam atualmente por uma enorme teia de interesses cruzados, envolvendo parcerias, alianças, desenvolvimento comum de tecnologia de ponta e participação acionária (Dupas, 1996, p. 11).

Assim, percebe-se que o Estado se transformou num palco em que o capital materializa suas crises, é ele que será sempre cobrado, é dele que será exigido o maior esforço para resolver os problemas do mercado e manter a taxa de lucro.

No Brasil, os efeitos dessa lógica acumulativa do capital têm causado enormes sacrifícios aos trabalhadores. Como as reformas em grande parte são ditadas pelo capital internacional, um país em desenvolvimento acaba-se tornando mero cumpridor dessas determinações que resultam, sempre, em benefícios para os grandes grupos privados, ao mesmo tempo em que o Estado vai se tornando impossibilitado de realizar suas funções sociais.

3.2 – As reformas do Estado brasileiro

Ao longo dos anos 80, o país conviveu com o aumento da crise de natureza política, social e econômica. O próprio avanço da democracia, na segunda metade da década, colaborou para que ela tornasse mais visível, na medida em que possibilitou o surgimento e a revitalização dos partidos de esquerda, do movimento sindical e das organizações da sociedade civil. Além disso, proporcionou a elaboração de um debate que forçou a revisão de práticas anteriores, questionou o regime autoritário e deu mais transparência e legitimidade ao conflito. Conflito esse que se agravou no final da década de 80 constituindo-se, assim, num produto do binômio recessão/inflação. A crise econômica alimentava a crise do regime militar e o crescimento da oposição democrática que passou a questionar sobre a capacidade do Estado de prosseguir gerenciando o desenvolvimento.

O período do governo Figueiredo (1980-1985) mostra a proporção da crise com seus problemas de governabilidade, de incapacidade de financiamento do setor público e de funcionamento administrativo do Estado. Com o avanço do movimento pela redemocratização do país, a questão da reforma do Estado passou a ser um tema reivindicado pelos segmentos da política nacional. Com a Nova República, o processo ganharia mais importância e velocidade, chegando assim a um diagnóstico consensual, elaborado por seus integrantes.

Nogueira (1998: p.147 a 149), analisa esse diagnóstico elaborado pelos economistas da Nova República que continha os seguintes pontos: 1) Faziam uma crítica pesada à intensa centralização administrativa, que foi concebida para se ajustar funcionalmente às práticas e instituições de caráter autoritário desenvolvidas pelo regime militar. Tal centralização teria como consequência, a perda de agilidade, eficiência e capacidade gerencial do Estado; 2) Ficava evidente a distorção organizacional do Estado, que se manifestava na combinação de empreguismo, "excesso" de Estado e sobreposição de funções e competências; 3) Não se faria mais apenas a tradicional crítica da administração direta, mas seria dado igual destaque às mazelas da administração indireta, que se caracterizava por um baixo índice de eficiência. Essas empresas teriam que apresentar um bom desempenho e não poderiam mais sobreviver às custas de financiamento do Tesouro Público; 4) Enfatizava a privatização das empresas públicas. Tal processo de privatização iria se mostrar como um autêntico convênio entre o público e o privado; 5) Fazia uma crítica pela falta de controle democrático sobre o Estado. Fruto da nossa prática autoritária promovida pela ditadura militar.

Segundo Nogueira, esse diagnóstico seria de fundamental importância para a campanha privatizante dos neoliberais dos anos 90. Além disso, muitos aspectos desse diagnóstico iriam se manifestar com mais força, principalmente, no campo social em que as reformas se deram com mais intensidade.

Com a morte de Tancredo Neves, a Nova República completa a transição do regime militar para o regime democrático com poucas realizações no campo da reforma do Estado. O governo Sarney foi marcado por um período de pouca criatividade no campo político e econômico. Além disso, na maior parte de seu governo todas as forças políticas do país estavam envolvidas na revisão constitucional que só foi concluída em 1988. Apesar disso, "desde o final do governo Sarney, o país vem passando por uma verdadeira reestruturação produtiva com uma gradual liberalização da economia e reforma do Estado" (Pinheiro, 199, p.78).

Consagrado pela vitória nas urnas do segundo turno das eleições (dezembro de 1989), Collor inaugura seu governo com um plano de estabilização econômica com características muito diferentes dos planos anteriores, apresentado ao país, como um conjunto de medidas destinadas à salvação nacional. A princípio, as medidas econômicas estavam sustentadas pela expectativa e esperança da sociedade diante da crise econômica que o país atravessava naquele momento. Além de adotar medidas econômicas de caráter heterodoxo para combater o surto inflacionário que assolava o país, Collor toma para si o desafio de ajustar a economia à nova orientação do capitalismo mundial, cuja ideologia, neoliberal, tinha o Estado como o elemento preferencial para sua crítica. "O Estado não é mais o motor de nossa história nem tábua

de salvação. Na democracia quem salva a nação não é o governo, é a sociedade", diria Fernando Collor, em discurso de 16 de março de 1990.

Conforme Paulo Nogueira Batista, Collor foi o responsável pela adesão do Brasil ao projeto neoliberal, recém consolidado no Consenso de Washington, afirmando que:

Comprometido na campanha e no discurso de posse com uma plataforma essencialmente neoliberal e de alinhamento aos Estados Unidos, o ex-presidente se disporia a negociar bilateralmente com aquele país uma revisão, a fundo, da legislação brasileira tanto sobre informática quanto sobre propriedade industrial, enviando subseqüentemente ao Congresso projeto de lei que encampava as principais reivindicações americanas. Com base em recomendações do Banco Mundial, procederia uma profunda liberalização do regime de importações, dando execução por atos administrativos a um programa de abertura unilateral do mercado brasileiro (1994, p. 43).

Para Batista, era o início da abertura do mercado brasileiro para atender os interesses da globalização econômica, principalmente dos Estados Unidos.

Seguindo a lógica neoliberal, o sucesso econômico dependia umbilicalmente das reformas da estrutura do Estado. Em entrevista ao jornal Folha de S. Paulo, edição de 9 maio de 1990, Collor diria: "A modernização econômica do país não pode prescindir de uma profunda reforma do Estado. Há que se levar a cabo uma reforma que, além de corrigir as distorções mais visíveis da máquina, habilite o Estado a orquestrar uma nova política de desenvolvimento". Dentro dessa lógica a crise estava no Estado, o capital estava se modernizando para garantir a sua reprodução e as dificuldades econômicas eram causadas pelo déficit fiscal do Estado. "O Estado era encarado como se fosse o único problema de fundo, fonte e matriz exclusiva da crise nacional, ente hipostasiado e pensado como autônomo em relação à sociedade" (Nogueira, 1998, p. 136).

Todas estas investidas de Collor contra o Estado serviam para justificar as ações de governo no campo da reforma administrativa: diminuição do número de ministérios, liquidação de numerosos órgãos públicos, venda de mansões, apartamentos e veículos de representação, redução de pessoal da administração direta.

Foi exatamente nesse momento que o tema Estado passou a fazer parte do debate nacional, tanto nos meios políticos como nos meios acadêmicos, como afirma Nogueira:

Assim, com pompa e circunstância, o tema Estado --- de suas dimensões, de seu formato e de sua relação com um novo para redefinir a inserção internacional do país e alavancar uma nova fase de desenvolvimento econômico --- seria mais uma vez declarado questão estratégica, agora com uma retórica reformista neoliberal, de corte privatizante e desregulamentadora (Nogueira, 1998: P. 134).

Segundo o autor, as verdadeiras intenções não eram expostas claramente, pois as justificativas para reforma eram de que havia necessidade de reduzir o tamanho do Estado e sua dimensão burocrática, para que o mesmo se tornasse mais ágil e mais eficiente para cumprir a sua função social. No entanto, o que estava em jogo era o desmonte do Estado com o objetivo de beneficiar a expansão do capital em áreas estratégicas. Além disso, passou a se fazer uma "grave confusão entre Estado, governo e administração, base da não definição entre reforma administrativa e reforma do Estado, como se este pudesse ser reduzido essencialmente à sua dimensão burocrática e governamental, e assim esvaziado de política, povo, território, cultura e história" (Idem, p. 136).

Portanto, a retórica populista sobre a reforma, ocultava os verdadeiros objetivos do grande capital hegemônico; a reforma propagada não revelava suas reais intenções: "fazer com que a forma, o modo de ser e as funções do Estado capitulassem diante dos imperativos de uma nova ordem econômica" (Idem: p. 138).

Após dois anos encerra-se o governo Collor de uma forma dramática, condenado (pela sociedade, pelo Congresso e pela Justiça) por um processo de impeachment inédito na vida do país, que desbaratou um enorme esquema de corrupção e de manipulação privada da coisa pública. Collor deixa o governo, deixa o país, mas suas idéias pautadas no neoliberalismo permaneceriam por toda a década de 90. Seu mandato foi concluído pelo vice-presidente Itamar Franco que deu prosseguimento a uma parte das reformas e nada fez para inverter o processo de desmantelamento do Estado³.

Eleito em 1994, a partir de uma pragmática coalizão de centro-direita liderada pelo PSDB e pelo PFL, Fernando Henrique Cardoso reúne todas as condições para consolidar as reformas por ele iniciadas no governo de Itamar Franco, em que exerceu o cargo de ministro da Fazenda, sendo o principal responsável pela elaboração do Plano Real que tinha o objetivo de combater o surto inflacionário de governos anteriores. Para Fiori, FHC foi a figura ideal encontrada pelos organismos internacionais para implementar suas propostas de ajustes. Afirma que; "o Plano Real não foi concebido para eleger FHC; FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de sustentação e permanência ao programa de estabilização

³ É importante observar que a Companhia Siderúrgica Nacional - - CSN foi privatizada no governo Itamar Franco.

do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial" (1997, p. 14).

Em 1995, Fernando Henrique apresenta seu plano denominado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. O documento elaborado por seis ministros de seu governo só difere das propostas de Collor quanto a sua sofisticação acadêmica. No conteúdo, o plano de FHC aproxima-se, em muitos pontos, com o do seu antecessor.

A crise do Estado é tratada, no referido plano, divorciada da crise do capital. Segundo os seus elaboradores, ela foi gerada pelo excesso de burocracia e pelo volume de gastos, os quais provocaram uma crise fiscal, como podemos observar no texto: "A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) com o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas". (BRASIL, 1995: p. 9). Quando se refere à redefinição do papel do Estado, o plano deixa bem claro que o desenvolvimento econômico e social ficará por conta do mercado, ao sugerir que "o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento" (idem, p. 12). Além disso, o plano propõe uma centralização na elaboração das políticas públicas na esfera federal e uma descentralização na execução dessas políticas para as esferas estaduais e municipais, como podemos observar: "Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente em nível

federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo de prestação de serviços sociais e de infra-estrutura⁴"(idem).

Essas são algumas propostas do plano que serviram como justificativa para que o governo FHC executasse uma série de medidas para viabilizar a reforma do Estado, atendendo, assim, às exigências impostas pelas diretrizes do Consenso de Washington, visando a reestruturação da economia global. Várias providências foram efetivadas nesse sentido: intensificou o processo de privatização de empresas públicas, diminuiu o número de funcionários públicos e funções gratificadas, reduziu drasticamente os investimentos na área social e na pesquisa, além disso, promoveu uma descentralização na execução dos serviços públicos (principalmente na área social), passando tais serviços para a responsabilidade dos estados e dos municípios.

Ao analisar as reformas do Estado brasileiro, Fiori faz a seguinte observação:

O processo a que o Estado brasileiro vem sendo submetido, desde 1991, assemelha-se mais a destruição do que à reforma. De qualquer modo, há um total descasamento entre as causas da crise e as reformas em curso que não só não cumprirão os objetivos divulgados pelo governo como, muito menos, darão conta das verdadeiras raízes da nossa crise de Estado. Isso porque, no meu entender, as reformas legais propostas pelo governo partem de um diagnóstico errado da crise: a abertura econômica e a desregulação dos mercados financeiros já andaram o suficiente, sem precisar de reformas constitucionais. O fim dos monopólios deve encalhar na formulação dos novos códigos e regulamentação, onde se enfrentarão até a morte os verdadeiros interesses em jogo (1997, p. 142).

⁴ A descentralização é verificada principalmente na educação, o MEC passou para os municípios a responsabilidade da execução de várias tarefas tais como: aquisição de merenda escolar, o repasse financeiro para as escolas e a execução de programas, mas por outro lado centralizou as decisões e a formulação das políticas.

Segundo Fiori, as soluções encontradas pelo Estado brasileiro para superar a crise do capital está na reforma do Estado, que não cumprirá os objetivos divulgados pelo governo, pois atrás da reforma estão os verdadeiros interesses do capital.

Portanto, a reforma faz parte de um plano de superação de uma crise que não é apenas local, mas também conjuntural. Segundo Chesnais (1998), o capitalismo vive uma crise, que apesar de seu aspecto financeiro, não deixa de ser econômico. Para o autor, a estratégia adotada pelos controladores do grande capital monopolista se manifesta através da mundialização do capital financeiro. Para que isso ocorra, os países em desenvolvimento terão que promover suas reformas, para facilitar a entrada e as saídas de capitais financeiros e desregular o seu sistema produtivo e comercial para atender as exigências do mercado internacional (p. 8, 9).

Podemos afirmar que o neoliberalismo triunfou até o final da década de 90. Tornou-se hegemônico, isto é, criou um consenso. Mas isto não quer dizer que não haja sinais de discordância por todas as partes do mundo. São visíveis os descontentamentos causados principalmente por conta dos resultados desfavoráveis à classe trabalhadora⁵, nas palavras de Fiori:

Na academia, como nas instituições internacionais, tem crescido a consciência de que, após duas décadas, os resultados das políticas deflacionistas, praticamente em quase todo o mundo e sancionados pelos mercados financeiros globalizados seguem apresentando resultados absolutamente medíocres: a inflação tem estado sobre controle, mas o desemprego disparou e os déficits e as dívidas públicas mantêm-se elevados; quase uma geração já se passou, mas o crescimento não foi retomado; os trabalhadores já abriram mão de muitos dos seus direitos, mas o desemprego continua aumentando; as moedas mantêm-se artificialmente altas e as elites mundiais permanecem atribuindo aos governos e aos trabalhadores a sua falta de

⁵ O Jornal Folha de S. Paulo, de 25 de abril de 2000 traz uma pesquisa do IBGE que afirma que nos últimos 10 anos (exatamente os anos das reformas) ocorreu uma brutal concentração de rendas, penalizando ainda mais a classe trabalhadora.

competitividade. Por isso, têm-se multiplicado estudos que rediscutem os fundamentos nos quais se sustentam as políticas deflacionárias (1997, p. 144).

A estratégia adotada pelo presidente para se desvincular da feição neoliberal freqüentemente atribuída ao seu governo, tem sido através de uma retórica bem elaborada que se aproxima muito a dos seus opositores. Num artigo publicado na revista *Novos Estudos* (1998), Cardoso diz que a melhoria das condições de vida da população só é possível com a intervenção pública e que o mercado por si só, é incapaz de realizar essa tarefa: " Mas não é o mercado que garante, como subproduto, a redistribuição de rendas ou o bem-estar-social e a coesão da sociedade. Estes elementos, também inescapáveis, não só como imperativo moral das sociedades contemporâneas, mas como fatores de equilíbrio e coesão social, requerem ação pública"(1998, p. 06). Observa-se que, para o presidente, investimentos públicos não significam investimentos estatais: "Não obstante, 'ação pública' não é a mesma coisa que 'ação estatal' ou burocracia, nem os objetivos válidos de distribuição de renda e de desconcentração da propriedade são alcançados por meio das 'nacionalizações' ou do controle estatal da produção" (idem). FHC considera-se seguidor da Terceira Via, do primeiro ministro inglês Tony Blair, cuja proposta tem como eixo central as parcerias com a sociedade civil, denominada de terceiro setor, formado pelas ONGs. Para Nogueira, essas mudanças não alteram em nada a feição neoliberal do governo FHC:

A orientação mais geral, continua tingida pelas cores do neoliberalismo: descentralização da gestão, transferir atribuições para a sociedade e para o terceiro setor, reduzir o déficit público. Fala-se pouco, por exemplo, sobre o padrão de regulação e coordenação estatal que acompanhará a reforma do Estado (1998, p:174).

Essas novas orientações são acompanhadas de uma série de alterações na relação do Estado com a sociedade e nos serviços que o Estado presta à população. Todas essas mudanças são provocadas tendo em vista as exigências impostas pelo capital hegemônico na

tentativa de resolver sua crise, não a crise do Estado. Novos atores ganham importância nessa nova lógica do capital. Como o terceiro setor, temos a participação decisiva dos organismos internacionais, que passaram a desempenhar um papel importante na formulação das políticas públicas em especial as políticas para a educação.

Segundo Peroni (1997), além das privatizações, as outras estratégias da reforma do Estado são a publicização e a terceirização. A terceirização significa transferir para o setor privado as atividades de serviços auxiliares ou de apoio. Dessa forma, *a publicização consiste na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais científicos que hoje o Estado presta*. Ou seja, *publicização*, como afirma Bresser Pereira, *significa transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, público não-estatal* (Peroni, 1997, p. 68).

Portanto, percebe-se que esta estratégia possibilita a financeirização do capital, tendo em vista que na medida em que ocorre transferência de responsabilidades para o terceiro setor implica também, transferência de recursos públicos para o setor privado.

3.3 Os organismos internacionais e suas propostas para a educação

A década de 90 é marcada pela grande quantidade de documentos produzidos visando dar uma nova orientação para as políticas públicas. Destacam-se como “grandes

produtores” os organismos multilaterais. Esses documentos⁶ articulam-se sobre diversas formas, entre elas: relatórios, diagnósticos, políticas setoriais, entre outros – destinam-se com frequência ao campo educacional, e seus conteúdos informam sobre o conjunto de estratégias que balizam as reformas educativas no Brasil e demais países da América Latina.

Estes documentos têm sido objeto de vários estudos, e a maioria dessas análises tem sido a partir de seus conteúdos e de sua vinculação ao ideário neoliberal, as quais sugerem novas formas de regulação e gestão da educação numa concepção gerencial e economicista. Além disso, eles nos revelam a influência dos organismos internacionais no contexto de reforma dos Estados Nacionais dos países em desenvolvimento. Entre estes organismos, podemos citar a UNESCO, a UNICEF e o Banco Mundial. Este último tem se constituído como uma grande agência de recursos para a área de educação nos últimos anos e, por isso mesmo, tem sido objeto de maior atenção por parte dos pesquisadores.

Segundo Soares (1998), a importância do Banco Mundial se dá em função de dois fatores: o primeiro seria pela quantidade de recursos emprestados; o segundo pelo fato dos grandes capitais internacionais e os países desenvolvidos “ terem transformado o Banco Mundial e o FMI nos organismos responsáveis não só pela gestão da crise de endividamento como também pela reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento”.(p. 21). Isso significa que

⁶ Dentre os vários documentos citamos, por sua repercussão nas políticas educacionais no Brasil: CEPAL. UNESCO. (1995). Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade; BANCO MUNDIAL. (1995). Prioridades y estrategias para la educación: estudio setorial do Banco Mundial. UNESCO. (1997). Educação: Um tesouro a descobrir. Relatório Delors.

com esse novo papel o Banco “reforçou sua capacidade de impor políticas, dado que, sem o seu aval e o do FMI, todas as fontes de crédito internacional são fechadas” (Idem).

Sérgio Haddad analisando a relação dos estados nacionais com os organismos internacionais faz o seguinte comentário:

Sabemos muito bem, por outro lado, os limites e as possibilidades de intervenção nas políticas por aqueles que, mesmo tendo alguma margem de manobra em cada projeto, acabam inseridos dentro de uma estrutura, muito difícil de ser modificada. Além do mais, dado o contexto em que os projetos são negociados, onde uma instância pública de discussão mais ampla não existe, tais pessoas acabam tendo pouco poder de barganha nas negociações internas destes projetos, em função do pequeno apoio político (1998, p.44).

Segundo o autor, como as políticas gerais são acordadas em instâncias superiores, quando os técnicos locais vão negociar os programas por setores, as possibilidades de negociação são muito pequenas, pois tais programas já foram incluídos dentro de uma proposta global.

Nesta perspectiva, as propostas de educação orientadas pelos organismos internacionais devem ser vistas num contexto mais geral da reforma do Estado brasileiro, da crise do capitalismo, das suas políticas de ampliação da participação da iniciativa privada e do modelo de desenvolvimento que vem sendo implantado. Ou seja, “os programas setoriais devem ser ajustados aos seus objetivos gerais” (idem). Portanto, “as políticas educativas devem ser discutidas e propostas no contexto de uma estratégia mais ampla (Coraggio, *apud*, Haddad: 1998, p. 44).

Seguindo essa lógica macro-econômica ditada pelos organismos internacionais, uma das propostas que se destaca nos anos 90 é a proposta da UNESCO, de 1992, conhecida como: *Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* (UNESCO. CEPAL. 1992). A tese central desta proposta tem como base: “a incorporação e difusão – deliberada e sistemática – do progresso técnico é a força impulsionadora da transformação produtiva e de sua relação com a equidade e a democracia (CEPAL. UNESCO. 1995, p. 3).

Tendo em vista que são muitos os fatores que intervêm na incorporação e difusão do progresso técnico, a proposta da CEPAL (Comissão Econômica Para a América Latina) acentua:

O fortalecimento da base empresarial, a crescente abertura à economia internacional e, muito especialmente, a formação de recursos humanos e o conjunto de incentivos e mecanismos que facilitam o acesso e geração de novos conhecimentos. Cujos avanços (...) têm sido comprometidos por disfunções no eixo educação e conhecimento (Idem)

A proposta da CEPAL orienta-se no sentido de que para conseguir a *coesão social e a equidade* é preciso reestruturar o sistema produtivo tornando-o mais competitivo e o sistema educacional tem que se adequar a essa nova exigência do capital. Para atingir os objetivos de se alcançar a cidadania e a competitividade, busca-se uma estratégia inspirada em “diretrizes políticas de equidade e desempenho, e instrumentalmente realiza-se, pela reforma institucional, a descentralização e a integração nacional” (Idem, p. 9). Segundo Vieira (1999), elementos importantes são introduzidos nesta proposta: “um novo objetivo – a competitividade – uma diretriz da política educacional – o desempenho – e um componente do esquema institucional – a descentralização” (p.9).

Outro documento que enfatiza essa questão e auxilia uma melhor compreensão da concepção de educação sugerida pela UNESCO, consideramos de fundamental importância a análise de um outro documento: “Educação um tesouro a descobrir” (Relatório Delors). Elaborado pela Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, este documento apresenta um diagnóstico da situação global, indicando orientações para as reformas dos sistemas educativos, de forma que a educação cumpra a sua missão de preparar os indivíduos para o próximo milênio.

Este relatório é recheado de experiências vivenciadas por países ou comunidade em diferentes lugares. As experiências apresentadas possuem um traço em comum, pois são todas coroadas de êxitos ou bem sucedidas. Segundo Shiroma (1999), como “as experiências sociais relatadas, destacadas do contexto histórico que as tornou possível e singulares, enquanto experiências culturais de um povo, tornam-se ‘modelos’ ou ‘receitas’ a serem seguidas, uma vez que podem aplicar-se a qualquer lugar, em qualquer tempo”(p. 3).

Procurando elaborar uma receita que seja ideal para todas as nações, o quinto capítulo do Relatório Delors apresenta experiências de instituições de educação de adultos na Suécia, ação de uma ONG a serviço da melhoria da qualidade de vida na Jordânia e experiências de formação profissional na Alemanha (UNESCO, 1999 p. 108 - 114) Percebe-se que são relatadas experiências tratando de temas e locais totalmente diferentes, como o caso da Jordânia, ao lado de outros dois absolutamente diferenciados do ponto de vista social e histórico.

Outro exemplo semelhante também pode ser observado no oitavo capítulo, que trata do papel do político, no tópico sobre “recursos aos meios oferecidos pela sociedade de informação”. Descreve a experiência governamental “escola nacional para todos na Índia (1999, p188) e logo, a seguir, relata as concepções educativas definidas pela Mesa Redonda de Empresários Europeus sobre “uma sociedade que aprendi” (p. 190).

Ao longo do relatório Delors é feito um diagnóstico da sociedade globalizada, demonstrando um clima de instabilidade, insegurança e incerteza; a educação é então apresentada como um “trunfo indispensável à humanidade” (p. 11), cuja *missão* primordial é promover o desenvolvimento contínuo, tanto dos indivíduos como da sociedade. Para Shiroma (1999), a UNESCO adota uma perspectiva salvacionista, “atribuindo-se à educação uma missão essencial na construção de uma sociedade mais justa, mais equitativa e mais solidária. Reside aí a metáfora religiosa: a educação é apresentada como o caminho da salvação” (p. 4).

Com base nessas referências, podemos concluir que a proposta da UNESCO expressa no Relatório Delors, contém três proposições básicas: a primeira, é que através das experiências vivenciadas em alguns países, cria-se um receituário que deve ser seguido pelos países que desejam os mesmos sucessos no campo educacional; segunda, é que o desenvolvimento tecnológico e social depende, exclusivamente, da educação; a terceira, é que a escola é a principal responsável para resolver os problemas causados pela crise contemporânea do

capital. Essa questão é discutida por Alves (1998: p.143), que considera que o acesso de todos á escola é um meio de minorar as tensões sociais causadas pela crise do capital⁷.

Com os argumentos de Alves é possível perceber que as propostas dos organismos internacionais não encontram consenso entre os educadores brasileiros, uma vez que, para a maioria dos educadores do país, a educação, deveria em primeiro lugar prepara o aluno para o exercício da cidadania.

A concepção de educação expressa nos documentos da UNESCO influenciou a reforma da educação brasileira dos anos 90, mas, sem dúvida o Banco Mundial foi o organismo decisivo na efetivação dessas reformas. Essa importância se dá pela quantidade de projetos financiados, bem como pelo volume de recursos aplicados pelo Banco em programas educacionais. Segundo Tommasi (1998), esses valores se aproximam de dois bilhões de dólares (p. 222 - 226). Além de sua influência financeira, o Banco utiliza-se de uma estratégia muito bem planejada para difusão de suas propostas, que são registradas e passam a ser divulgadas através de técnicos e especialistas que se movimentam em seminários e consultorias que são promovidos pelo MEC em parceria com o Banco Mundial.

O conteúdo desses documentos e dos eventos têm sempre em comum a tarefa de trazer para a educação a cultura do mercado. Nesse sentido, os recursos educacionais passam a

⁷ Para Alves, o esforço do governo em colocar todas as crianças na escola é uma estratégia orientada pelos organismos internacionais, que vê na escola a possibilidade de minorar as tensões sociais provocadas pelo sistema capitalista. Por essa concepção, a escola assume outro papel, que não é o de preparar o aluno para o mercado de trabalho, nem o de responsável pela sustentação do sistema capitalista como acentuam os neoliberais, mas o de redutor dos conflitos sociais. Essa idéia é desenvolvida no livro: A Produção da Escola Pública Contemporânea – UNICAMP – SP, 1998.

ser tratados como insumos e a melhoria da qualidade é uma meta a ser alcançada através da redução de custos e novas formas de administração escolar, como pode ser observado no relatório do Banco Mundial (1995).

As escolas nos países de baixa e média renda poderiam economizar custos e melhorar a aprendizagem aumentando o número de alunos por professor, utilizando deste modo menos professores e alocando os recursos destinados aos professores a outros insumos que melhoram o rendimento, tais como livros didáticos e capacitação em serviço (BM, 1995, p.33).

Por essa ótica, pretende-se obter a melhoria da qualidade de ensino com baixos custos para o Estado, pois afinal as condições materiais são mais importantes do que os professores. Segundo Tommasi, o Banco Mundial aplicou um enorme volume de dinheiro em projetos no Brasil. No entanto, não se investiu diretamente nada em planos de carreiras e salários dos professores, tendo em vista que esses aspectos não são “questão chave para a melhoria da qualidade do ensino, que não é tocado pelos projetos implementados com financiamento do Banco” (1997: 222).

Nessa perspectiva, os professores também são vistos como recursos, “insumo educativo, porém caro, complexo e difícil de lidar” (Torres, 1996:26). No que refere às condições materiais e de salários dos docentes, o Banco Mundial afirma que estes aspectos não têm incidência sobre o rendimento escolar.

Com efeito, podemos observar a estreita relação entre custo-benefício e a taxa de retorno que o Banco Mundial define para a tarefa educativa, demonstra-se, portanto, uma perspectiva estritamente econômica para a educação. Sendo assim, a educação é vista com critérios de mercado e a escola é comparada à uma empresa.

Além disso, o ideário neoliberal difundido pelo Banco Mundial e pelos demais Organismos Internacionais, trouxeram para o debate educacional velhos conceitos que foram resignificados e aplicados a uma lógica racionalista e empresarial - tais conceitos são: “cidadania e competitividade”, “equidade e desempenho”, “participação e descentralização”.

Com base nos conceitos “cidadania e competitividade”, a gestão escolar passou a ser enfatizada. O problema da escola deixou de ter sua ênfase no pedagógico, sendo transferindo para o administrativo, como pode ser verificado no documento do MEC de 1994: “a implantação de novos padrões de gestão educacional, envolvendo ações de fortalecimento e descentralização administrativa, orientada para a melhoria de resultados educacionais no nível da unidade escolar” (Brasil. MEC: 1994, p. 7). Para obter-se os resultados almejados, o MEC desenvolve um programa de capacitação de professores e diretores de escola, orientado pela lógica da Qualidade Total.

Os conceitos “equidade e desempenho” serviram para o MEC elaborar e definir os Parâmetros Curriculares Nacionais, tornando-se assim, o “formulador” da política educacional do país, relegando aos Estados o papel de executores dessas políticas. A justificativa é que para se obter a “equidade” é necessário que sejam elaboradas propostas educacionais semelhantes para todo o Território Nacional e criar um sistema de avaliação que compare o desempenho dos alunos em nível nacional.

Os conceitos “participação e descentralização” serviram de justificativa para se desenvolver uma campanha visando convocar a sociedade para cooperar com a escola. Além

disso, o governo promoveu uma descentralização das ações e concentrou as decisões no Ministério da Educação. Essas duas iniciativas tiveram como objetivo baratear os serviços educacionais.

Analisando os efeitos da reforma, Frigotto (1996), faz o seguinte comentário:

A descentralização e a autonomia representam um processo complementar à desregulamentação. Os Estados nacionais, em crise fiscal motivada pelos pesados encargos que devem pagar aos credores internacionais, acabam não tendo recursos para garantir as obrigações constitucionais. Daí deriva a reforma do Estado que envolve a autorização para demitir funcionários públicos e solapar-lhes a estabilidade. Nesta reforma inclui-se também, a delegação de responsabilidades, antes da União, aos Estados e aos municípios. O resultado desse processo é que se acaba reprivatizando ou mercantilizando os direitos sociais garantidos pela esfera pública.

De acordo com Frigotto, a crise não é do Estado; é do capital, e a alternativa encontrada pelo capitalismo para sair dessa crise é o barateamento dos serviços públicos como forma de garantir a recomposição da taxa de lucro, sendo que, o setor educacional foi o mais atingido por essa política ⁸

Observa-se que existe uma sintonia entre as propostas educacionais do Banco Mundial, UNESCO e o Ministério da Educação. Isso indica que as idéias neoliberais para a educação também são hegemônicas, e que os Organismos Internacionais utilizam-se de uma estratégia muito eficiente para impor suas posições e criar um consenso em torno de suas propostas.

⁸ O jornal Folha de São Paulo, na sua edição de 19/05/2000, publicou uma matéria mostrando os cortes no Orçamento da União. A educação e a saúde foram duramente atingidas. Segundo explicação dos técnicos do

Como já foi observado anteriormente, a margem de negociação desses acordos é muito pequena para os países envolvidos, pois eles fazem parte de acordos maiores. Além disso, dada a escassez de recursos, os países em desenvolvimento negociam, numa posição extremamente desfavorável, com os Organismos Internacionais. Face ao quadro delineado, a pergunta que se coloca é a mesma feita por Vieira (1999) - “em que medida essas influências traduzem perspectivas de cooperação ou intervenção” ? (p.20) É importante acrescentar que os financiamentos a projetos nacionais implicam pesadas contrapartidas em termos de ajustes macro-econômicos pelos quais o país e sua população são submetidos a um alto grau de sacrifícios. Portanto, num contexto democrático, tais projetos deveriam ser submetidos às

instâncias representativas do conjunto da população, procedendo assim, ao contrário do que vem ocorrendo, em que um pequeno número de autoridades e técnicos participa dessas negociações.

CAPÍTULO IV

A EDUCAÇÃO DOS ANOS 90 E O CONTEXTO DA AVALIAÇÃO INSTITUICIONAL

Neste capítulo, procura-se compreender o papel da avaliação de sistema, no contexto das reformas educacionais dos anos 90, cujo objetivo principal é transformação da escola numa instituição que poderá contribuir para o desenvolvimento econômico e a preservação do capital. Essa concepção de educação reconhece a necessidade da formação de um novo tipo de trabalhador e de homem, requerido também pelo novo padrão de desenvolvimento mundial e

exigido pelo FMI para pagar os juros da dívida externa.

nacional que vêm promovendo mudanças na organização do sistema educacional brasileiro no final do Século XX.

A educação escolar no Brasil, no Governo FHC, consolida a tendência já preconizada nos governos Collor e Itamar Franco de alinhar-se às orientações dos organismos internacionais e contribuir com o processo de globalização. Portanto, o sistema educacional como um todo redefine-se para formar um novo trabalhador e um novo homem que contribua para a superação da atual crise do sistema capitalista.

É nesse contexto de transformações no mundo do trabalho e na base produtiva que a avaliação ganha importância dentro das políticas educacionais. Para melhor compreensão dessa política, foi necessário fazer uma reflexão da educação nos anos 90 e aprofundar a discussão de seu papel na reforma educacional brasileira.

4.1 A educação nos anos 90

No final do segundo milênio, o tema educação e desenvolvimento tem se destacado na maioria dos documentos oficiais e dos organismos internacionais. Essa temática aponta para a necessidade de se repensar e se propor alternativas para os problemas estruturais da educação brasileira, a fim de se obter maior rendimento do setor produtivo, iniciando as reformas dos sistemas públicos de ensino.

Para tanto, o final do segundo milênio foi marcado como um período rico em termos de formulação de propostas no campo educacional brasileiro. Sobretudo nos aspectos concernentes à sua gestão. Nestes últimos anos, uma série de mudanças foi introduzida na administração dos sistemas de ensino, tanto na esfera municipal como na estadual e na federal, gerando uma diversidade de experiências no setor.

Essas mudanças são geralmente justificadas, tendo-se em vista a necessidade imediata por parte do poder público de dar respostas a problemas já superados pelos países desenvolvidos, como a universalização da educação básica e a contenção da evasão e da repetência. Além disso, há intenção de se ajustar o sistema de ensino às novas demandas econômicas no contexto da globalização capitalista.

Uma série de estudos vem demonstrando que com o advento da globalização e a implementação das políticas neoliberais, o Estado começa a apresentar sinais de esgotamento e crise. Ester Senna, por exemplo, observa que esse esgotamento do Estado já se inicia na fase de decomposição do *Welfare State*:

Com a Crise do *Welfare State* tornou-se mais difícil a expansão dos serviços sociais e colocou-se a necessidade de controlar e reduzir as demandas dos diferentes assalariados, porque a política econômica dessa forma de Estado, que surgiu para diminuir a tensão social do pós-guerra, foi incapaz de evitar as recessões econômicas (Senna, 1999).

Segundo Dalila de Oliveira, além desse enfraquecimento do Estado, “surgiram novas instituições políticas de caráter globalizante e centralizador. Essas instituições passam a negociar parâmetros e normas gerais para o mercado mundial e interferem também, nas políticas internas dos Estados-nações” (Oliveira: 1999, p.6).

Tais políticas têm como consequência a perda gradativa de autonomia dos Estados nacionais em relação à condução da política econômica e ao controle do sistema financeiro e produtivo. O Estado já não dispõe da mesma flexibilidade de utilização das políticas fiscal, monetária e cambial que tinham os Estados desenvolvimentistas, como acentua Vinícius Pinheiro:

Com a globalização, aumenta a volatilidade do capital financeiro internacional, e os investimentos externos são extremamente vulneráveis à instabilidade macroeconômica, fazendo com que os Estados que não seguem uma linha ortodoxa de política econômica sejam penalizados pela fuga de capitais necessários para financiar o período de transição dos modelos. Da mesma maneira, a evolução da formação dos blocos regionais demanda a coordenação e a sintonia de políticas macroeconômicas, restringindo a liberdade de ação de cada Estado no seu espaço nacional, em prol do fortalecimento da capacidade de atuação do bloco econômico no cenário nacional (Pinheiro, 1995, p.77).

O autor mostra claramente a perda de autonomia por parte dos Estados que possuem seu equilíbrio econômico dependente dessas instituições externas.

Esses novos atores influenciam no processo decisório, levantando novas demandas antes reprimidas. Dessa forma, um novo receituário é apresentado e tem como principal lógica o econômico imperando sobre o político. Por esta lógica, as políticas públicas são gerenciadas conforme normas emanadas pelo capital privado.

Nas décadas de 50 a 70, período em que o ideário nacional-desenvolvimentista enfatiza a educação como propulsora do progresso técnico, a preparação de mão-de-obra era feita para atender às exigências do modelo de industrialização adotado. Visando qualificar os trabalhadores, várias ações foram desenvolvidas, a fim de se atender às demandas do pleno desenvolvimento da economia, contribuindo para a criação das

necessárias condições gerais de produção. Nesse período surgiram instituições com a tarefa de preparar os trabalhadores para a indústria, como o SESC, o SESI e o SENAI.

Para Oliveira (1999), as ações implementadas pelo Estado desenvolvimentista tinham a intenção de atingir outros setores, além da preparação do indivíduo para o trabalho:

Essa preocupação não se limitou, contudo, à formação de força de trabalho apta às mudanças tecnológicas e organizacionais exterior ao sistema público de ensino. Inclui ainda questões políticas, como financiamento, controle e gestão da educação pública. O momento ensejou uma forma de organização e planejamento centralizado da educação (Oliveira, 1999, p. 2).

A autora argumenta que o papel desses organismos vai além do preparo do trabalhador para a indústria. Aponta a interferência dessas instituições na organização, no financiamento e no controle da gestão educacional. Isso significa que essas instituições determinam o tipo de educação a ser desenvolvido no país.

Já as mudanças propostas para o sistema de ensino nos anos 90 trazem em seu conteúdo outras marcas, tais como: a flexibilização, a centralização das decisões com a descentralização das ações e ampliam a autonomia administrativa e financeira das unidades escolares. Segundo (Oliveira, 1999, p 2), essas ações “constituem um modelo de gestão cujo eixo assenta-se na racionalidade administrativa, tendo como paradigma a lógica da economia privada”. Para os postulantes destas propostas, esta é a fórmula ideal de se obter a melhoria da qualidade do ensino, diminuir as desigualdades sociais num momento em que os recursos públicos são tão escassos.

4.2– As reformas dos anos 90

O Brasil tem passado por uma série de reformas educacionais nos anos 90. Todas elas possuem um objetivo em comum: ampliar o atendimento do ensino fundamental, nível obrigatório de ensino entendido como educação básica. A intenção é justificada pela necessidade de se propiciar à população um mínimo de conhecimentos, para que ela consiga se integrar à sociedade atual e ter acesso aos novos códigos da modernidade, com condições de se inserir no seu consumo e na sua produção.

Essa preocupação do MEC com o ensino fundamental para todos foi enfatizada no sentido de atribuir aos trabalhadores a capacidade de se tornarem empregáveis, ou seja, o que hoje é conhecido por empregabilidade. Dessa forma, a educação básica passou a ser diretamente relacionada com a possibilidade dos indivíduos terem acesso ao mercado de trabalho (Oliveira, 1999, p 2-3).

Esta afirmação fica evidenciada nestes dois depoimentos do ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, ao Jornal do MEC:

O perfil do novo trabalhador deverá incluir atributos que são adquiridos justamente através dos conteúdos gerais da educação básica: raciocínio lógico, capacidade de comunicação, de decisão e resolução de problemas, cooperação e capacidade de aprender.

Em todo o mundo as mudanças tecnológicas têm exigido a especialização e o treinamento de milhares de trabalhadores em funções diversas das que exerciam quando começaram a trabalhar. O treinamento e a especialização só podem ser eficazes se os indivíduos possuírem como pré-requisito uma sólida educação básica. O Brasil não pode amargar mais uma década perdida. Só o investimento na qualificação constante da mão-de-obra em

todos os níveis nos colocará em condições de competir com sucesso. E a verdade é que dois terços da força de trabalho brasileira não têm o 1º grau completo. Ou seja, o desafio educacional brasileiro é completar a revolução da era Gutemberg, às portas do século XXI, e realizar a revolução cibernética. Enfrentar com sucesso a tarefa singela de ensinar suas crianças a ler e escrever e dotar seus jovens e trabalhadores de conhecimentos e habilidades que os tornem mais capazes, menos braços e mais cabeças (JORNAL DO MEC, 1996, p. 2).

Portanto, percebe-se no discurso do ministro que a educação aqui não é apresentada como um direito do cidadão para promoção de sua vida intelectual, espiritual e material. É uma condição para que ele se adapte ao novo mercado de trabalho e que tenha acesso às novas tecnologias. Dessa forma, ele poderá promover o desenvolvimento econômico tão exigido pelo capital.

O conceito de educação básica foi ampliado a partir da Constituição Federal de 1988. Ela passou a ser compreendida como um processo que engloba a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio¹. No entanto, essa ampliação deveria resultar num maior comprometimento do Estado para com a educação geral.

Com o advento da Conferência sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, em 1990, a equidade social passou a ser o centro das atenções para orientar as reformas educacionais dos países mais pobres, mais populosos do mundo com a participação decisiva dos organismos internacionais ligados à ONU na elaboração dessas reformas.

¹ Por sua vez, a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, sancionada pelo presidente da República em 20 de dezembro 1996, reafirma essa ampliação com as seguintes divisões: Educação Infantil de 0 a 6 anos; Educação Fundamental de 7 a 14 anos e Ensino Médio de 15 a 18 anos.

Entretanto, é necessário entender até que ponto os termos *equidade social* e *educação para todos* não passam de frases de impacto, sem as mínimas condições de serem efetivadas na prática, diante dos altos índices de desemprego, resultante de um modelo econômico que cada dia coloca mais trabalhadores na fila do desemprego, ocasionando um maior acúmulo de capital aos grandes grupos privados. Isso mostra, que para se promover a equidade social, tendo como referência apenas a melhoria da qualidade da educação, ainda é um desafio muito grande.

A realidade tem nos mostrado que a cada dia que passa, mais pessoas perdem seus empregos e as suas condições de sobrevivência vão se deteriorando com a perda de elementos básicos como moradia, comida, remédios e escola. Considerar a educação como condição indispensável para reprodução da vida material dos homens, não seria uma forma de culpar aqueles que não tiveram acesso aos meios de produção por ser um modelo excludente? Essa não seria uma forma de diminuir as tensões sociais produzidas como fruto de um modelo de desenvolvimento econômico tão desigual? Quando analisamos a argumentação de Oliveira parece que encontramos respostas para essas questões levantadas:

Diante do grande descompasso entre a imensa acumulação de riqueza que o mundo assistiu nos últimos quinze anos, face ao acirramento da pobreza, algumas estratégias são traçadas em âmbito internacional. Tais estratégias visam, por um lado, propiciar condições materiais efetivas de produção capitalista dentro do atual padrão tecnológico, ou seja, a qualificação da força de trabalho, sobretudo. Por outro lado, visam atenuar as disparidades sociais e conter as possibilidades de conflito (Oliveira, 1999, p. 6).

De acordo com a autora, para o capital a educação básica adquire uma importância fundamental na busca de alcançar os dois objetivos acima mencionados: ao

mesmo tempo em que se constitui elemento indispensável à formação da força de trabalho, também serve para a integração social.

Além dessas orientações, as reformas propostas pelo MEC trazem um novo ingrediente: a convocação da sociedade para participar da gestão escolar, sob o discurso da escola autônoma que, na prática, é um convite para que a sociedade assuma maior responsabilidade com o financiamento da educação, ou seja, contribua mais, além dos impostos que já paga. Dessa forma, a participação social apresentada pelo MEC espelha o repasse de responsabilidade governamental à sociedade, e a autonomia, conseqüentemente, não existe, pois a escola recebe para suas despesas cotidianas um montante de recursos exíguos e todo o seu funcionamento pedagógico se assenta em regras determinadas pelo Estado em todos os aspectos como a Avaliação Externa e os PCNs (Braz, 1999, 45).

Dessa forma, percebe-se que a autonomia é um alvo ainda muito distante de ser alcançado, uma vez que a independência financeira seria o primeiro passo para a escola se tornar autônoma.

Essas orientações seguem o raciocínio oriundo da economia de mercado que, além de propor o barateamento dos custos educacionais, procura uma estreita vinculação entre educação e trabalho. Tem como fundamento a teoria do capital humano, que reduz essa relação a uma questão de custo-benefício. Investir na própria formação, segundo essa teoria, é ampliar a possibilidade de conquistar melhores ganhos no futuro. Além disso, todos os

gastos que os indivíduos e o Estado têm com educação são retomados para os mesmos, o que eram despesas tornam-se investimentos. É o que observa Offe.²

Conclui-se, portanto, que as reformas educacionais dos anos 90 foram marcadas por mudanças determinadas pela racionalidade do mercado e com o objetivo de obter resultados imediatos, pois a lógica do mercado é produzir mais a menor custo, e lucrar o máximo.

É nesse contexto que a avaliação institucional foi introduzida na educação brasileira, tornando-se um dos principais elementos da reforma educacional dos anos 90, pois dentro dessa lógica economicista os resultados educacionais passam a ser tratados como produtos que terão que ser rigorosamente aferidos para dimensionar os seus custos.

4.3 - A avaliação institucional

As observações aqui levantadas remetem-nos à preocupação central, ou seja, verificar porque o MEC resolveu avaliar as escolas nesse momento. Quando recorremos aos documentos publicados pelo Ministério da Educação e exposições de seus representantes, encontramos que a justificativa principal é a busca da qualidade em função das transformações

² Claus Offe (1990, p. 22 - 23), faz uma crítica à lógica racionalista, aos estudos elaborados por vários pesquisadores na Europa denominados Economia da Educação. Esses estudos procuram mensurar o valor do produto educacional, levando em conta o tempo de estudos do aluno, o valor gasto na sua formação completa e a sua capacidade de produção no mercado de trabalho. Offe observa que este raciocínio não leva em conta o produto social da educação. Para o autor, outras variáveis teriam que ser aferidas. Não apenas o trabalho e o capital, como fatores de produção, como fazem esses economistas.

ocorridas na base tecnológica e às novas exigências do mundo do trabalho, como acentua

Pestana:

No entanto, as mudanças tecnológicas, principalmente na base técnica do sistema de produção (ao menos nos setores mais avançados) estão determinando novas necessidades de capacidades cognitivas, de padrão de socialização, de habilidades de trato, de percepção e de cooperação na resolução de problemas. Todas ultrapassam a mera formação de mão de obra ou o desenvolvimento de competências técnicas específicas.

Se a aquisição de educação básica pode ser entendida como a condição essencial para a formação de um indivíduo participativo em uma sociedade democrática e o meio mais acessível e seguro para a manutenção e melhoria do nível de vida da população, é fundamental a verificação e o acompanhamento de como e a que tipo de educação básica o cidadão brasileiro está tendo acesso, ou seja, é preciso avaliar (1999, p. 56).

Isso mostra que o conceito de qualidade para os representantes do MEC está intimamente vinculado à uma exigência do mercado e da reestruturação do sistema capitalista que, neste momento, requer um trabalhador mais preparado e a escola tem que formar este cidadão competente para atender às necessidades do capital. Além disso, espera-se a melhoria de vida, ou seja, uma saída para a pobreza através da educação.

Na busca de compreendermos melhor o que significa qualidade para os representantes do governo, analisamos o artigo do ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, publicado no jornal Folha de S. Paulo, de 6 de outubro de 1999, com o título “*Mais Igualdade na Educação*”. No referido artigo, o ministro destaca as melhorias introduzidas no sistema de ensino do país, pelo atual governo, tais como: a expansão do número de alunos matriculados, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio, a redução nos índices de evasão e repetência, a melhoria na distribuição dos livros didáticos e dos recursos financeiros através do FUNDEF. O ministro encerra seu artigo com a seguinte frase: “é preciso garantir 100% das crianças e jovens na escola, com qualidade. É tarefa de todos, poder público nos três níveis, sociedade organizada, setor privado e comunidade. Esse é o verdadeiro caminho para combater a pobreza e a miséria

em nosso país, garantindo a vigência de uma sociedade mais justa e solidária” (Folha de S. Paulo, 6/10/1999, p.3).

Diante desses dois depoimentos de autoridades do Ministério da Educação, é possível compreender o conceito de qualidade proposto pelo MEC que se articula em duas proposições: 1) As escolas precisam proporcionar ao seus alunos um padrão de qualidade capaz de responder às demandas decorrentes das transformações globais nas estruturas produtivas e do desenvolvimento tecnológico; 2) “Todas as crianças na escola” é um imperativo do sistema capitalista nesse momento de crise, tendo em vista sua necessidade de reprodução, e ainda, a escola funciona como recurso para atenuar as tensões sociais provocadas pela crise do próprio capital³.

Outra questão que fica evidenciada na proposição do MEC diz respeito a produtividade, uma vez que um dos objetivos é a ampliação do sistema com baixos custos, inclusive dividindo esses custos com a sociedade.

Para garantir a produtividade do sistema educacional, o MEC tem incentivado iniciativas pedagógicas que visam a correção de fluxos escolares do ensino fundamental das escolas públicas, ou seja, medidas que abreviem o tempo de permanência do estudante na escola, evitando altas taxas de evasão e, principalmente, de repetência no ensino fundamental.

³ Para Alves, nesse momento a escola passa a exercer uma função reguladora do Estado, uma vez que ela absorve um número significativo de trabalhadores que são expulsos do mercado de trabalho. Essa nova função da escola ele denomina de improdutiva (1998, p.143).

A ênfase na educação de qualidade não traz a preocupação com um cidadão autônomo, crítico, participativo, capaz de inserir-se no mundo da cultura e do conhecimento, assim como o tão decantado discurso de escola para todos não reconhece esse fato enquanto direito do cidadão que lhe propicia condição de participação política e a possibilidade de uma vida mais digna, como observa a professora Sandra Maria Zákia:

Observa-se, no entanto, que os argumentos que têm sido mais utilizados, particularmente pelos responsáveis pela gestão das políticas educacionais, não são aqueles que se sustentam na luta pela educação, enquanto direito do cidadão e condição para sua participação política e social, mas aqueles que têm enfatizado ser a educação condição para o desenvolvimento econômica e para inserção do Brasil no grupo dos países desenvolvidos (1997, p.264).

Sob essa ótica, vêm sendo incentivados, pelo Governo Federal e por governos estaduais, programas de avaliação que se orientam por uma lógica em que a escola é vista como uma instituição imune aos fatores sociais, ou seja um, “micro-sistema”.⁴ Nessa perspectiva as escolas são capazes de resolver seus problemas, melhorar a qualidade do ensino independentemente da interferência do poder público, cabendo a este a aferição da produtividade através de aplicação de provas de rendimento, como acrescenta Zákia:

Este encaminhamento, ao tempo em que se revela estimulador da competição entre as escolas, responsabilizando-as, individualmente, pela qualidade de ensino e resituando o compromisso do poder público com seus deveres, é expressão no campo educacional da defesa do Estado mínimo, em nome da busca de maior eficiência e produtividade (1997, p. 265).

Portanto, os gestores do ensino público no país, encontram-se diante do enorme desafio de conseguir uma melhor qualidade da educação, por exigência da nova ordem do sistema capitalista, ao mesmo tempo em que os investimentos públicos são mais escassos, tendo

em vista a proposta neoliberal de Estado mínimo que se materializa através da redução da atuação do Estado nas atividades produtivas e também diminui a sua participação nas atividades sociais. Sendo assim, a concepção de qualidade não inclui, por exemplo, conteúdos dos cursos, formação de professores e sua remuneração, conteúdos dos livros, condições das bibliotecas e laboratórios das escolas. Desse modo, aos responsáveis pelas escolas, cabe a tarefa de administrar recursos tão escassos e além disso, conseguir bons resultados nas avaliações.

Fica assim definido o principal papel da avaliação institucional, que é o de monitoramento do sistema educacional, com o objetivo de comparar as escolas entre si, para identificar as que conseguem melhores resultados e apontar qual a forma de gestão dessas escolas, para provar que mesmo diante de recursos escassos é possível alcançar um padrão de qualidade aceitável e que os fatores internos são mais determinantes que os externos.

Além disso, a avaliação serve de instrumento de controle, uma vez que ela possibilita o acompanhamento da eficiência do currículo proposto pelo Ministério da Educação, através dos Parâmetros Curriculares Nacionais.

É importante observar que a reforma curricular foi implantada ao mesmo tempo em que se desenvolvia o Sistema Nacional de Avaliação. Lucíola Santos afirma que as mudanças curriculares estão condicionadas a fatores internos e externos. “Os fatores internos são

⁴ O conceito de micro sistema foi utilizado por Zákia, ao referir-se à ideologia neoliberal que considera que a escola é uma instituição que pode ser analisada, desvinculada dos processos sociais (Gestão Democrática da Educação, 1997, p.265).

relacionados à emergência de grupos de liderança intelectual e os externos são relacionados a eventos sociais e políticos vinculados às mudanças de controle social” (1990, p. 21).

O fato de o SAEB tornar-se um dos pilares da política educacional quando se implanta a reforma curricular, confere sentido à idéia de controle social mencionada por Santos, pois em cada momento histórico o currículo correspondente ao projeto de sociedade, expressa a visão de mundo dos diferentes grupos sociais, especialmente daqueles que assumem o poder político, certamente para garantia da legitimação da ordem capitalista.

Antônio Flávio Barbosa Moreira e Tomaz Tadeu da Silva, na obra “Currículo, Cultura e Sociedade” afirmam: “O currículo é considerado um artefato social. (...) O currículo está implicado em relações de poder, o currículo transmite visões sociais particulares e interessadas, o currículo produz identidades individuais e sociais particulares” (1994, p.7-8).

Obviamente o currículo é traçado de acordo com os interesses da sociedade capitalista com vistas à manutenção do seu regime econômico. Assim, o mesmo precisará ser acompanhado por um sistema de avaliação sistemático, que fornecerá dados que contribuirão para a manutenção do regime e não para sua superação.

No estudo desenvolvido sobre o SAEB, encontramos as evidências de uma concepção mais do que de controle, também de classificação e competição, como acontece na dinâmica do *mercado* na condução das políticas educacionais. Como podemos observar nas palavras de Júlio Jacobo Waisselisz um dos mentores do SAEB, “as políticas de

descentralização implicam (...) redefinição do papel do Estado e das funções do poder central (...) e na necessidade de adotar controles mais flexíveis combinados com um componente de avaliação de produto ou de resultado” (cf. Waisselisz, 1993, p.6).

Ainda sobre a avaliação institucional, temos a orientação do Instituto Herbert Levy, um dos grandes incentivadores do programa de avaliação do MEC:

‘O objetivo não é o de avaliar alunos individualmente, (...) mas sim conhecer o rendimento da escola através de testes individuais. Quem faz a prova é o aluno, mas quem está sendo avaliada é a escola. (...) É preciso comparar escolas que sejam semelhantes na composição de seus alunos, ou controlar os efeitos dessas outras variáveis e descontá-los dos resultados que se quer comparar’ (Instituto Hebert Lewy, 1993, p. 49).

Esses argumentos mostram que o MEC, ao investir no SAEB, acredita que o aprimoramento das práticas administrativas e pedagógicas da escola dar-se-ão em consequência, por um lado, de respostas que a própria escola vier buscar frente aos resultados por ela obtidos, quando da comparação de seu desempenho com o de outras e, por outro, de ações diferenciadas que o poder público desencadear nessas escolas (Zákia, 1997, p. 279).

Os argumentos mostram ainda o controle, a classificação e a competitividade. Dessa forma, a avaliação do rendimento está pautada na idéia de mérito, não só da escola mas do aluno individualmente.

Na noção de flexibilização está contida não só a transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade, mas também o estímulo à competição, através da avaliação de resultados. Resta investigar quais os referentes da competitividade vista que esse,

como todos os componentes sociais, encerram em si a contradição. Competir para quê? Qual a ética que informa essa competição? Quanto aos resultados, a investigação deve dar conta de evidenciar se são resultados conservadores ou transformadores da ordem social. Essas referências abrem um campo para outras investigações.

Afonso (1999), ao analisar as reformas educativas orientadas pelos organismos multilaterais considera que essas decisões criam um mecanismo de *quase-mercado em educação*:

Em termos de política educativa, mais especificamente, trata-se agora de tentar conciliar o Estado avaliador – preocupado com a imposição de um currículo nacional comum e com o controle dos resultados (sobretudo acadêmicos) – e a filosofia do mercado educacional assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre escolas. Sendo a avaliação um dos vetores fundamentais nesse processo (p. 147).

Para Afonso, o Estado reduz sua participação no financiamento da Educação, promove uma certa autonomia às escolas, ao mesmo tempo em que procura controlar o ensino através de um currículo nacional e da avaliação e promove uma competitividade entre os estabelecimentos de ensino.

Um relatório encomendado pelo INEP, publicado por vários jornais do país, traz uma lista das dez melhores escolas do Brasil que participaram do SAEB 1999. Segundo o INEP o estudo foi encomendado com o objetivo de identificar quais as características dessas escolas e qual o segredo de tanto sucesso, uma vez que, a maioria dessas escolas, pertence a regiões muito carentes. Segundo o relatório os ingredientes básicos são “a dedicação dos diretores e professores e a participação dos pais na vida escolar dos estudantes”. Além disso, acrescenta o relatório, “nessas escolas há compromisso e empenho dos docentes em acompanhar

o desenvolvimento das atividades dos alunos, corrigir e orientar as lições de casa, assegurando a compreensão dos conteúdos individualmente com incentivo à participação do estudante” (DIÁRIO DO PANTANAL, 19 de Março de 2001).

Portanto, fica evidente que todo o sucesso escolar é creditado à escola, assim como os eventuais fracassos. Isso indica, também, que a noção de autonomia desenvolvida pelo MEC implica responsabilizar a escola, com o seu corpo docente, como os únicos responsáveis pelo desempenho escolar.

Moreira defende a necessidade de um programa constante de avaliação, “um programa de avaliação que se volte não para classificar as escolas, mas sim para identificar erros e acertos, subsidiar redirecionamentos e apoiar novas iniciativas” (1995, p.22).

O autor sugere avaliações contínuas das instituições públicas de ensino, fundamentalmente desenvolvidas pelos que nelas atuam, ainda que com a participação de outros atores sociais.

Como a inserção de certas questões na pauta das discussões pedagógicas como: “por que o processo de aprendizagem ocorreu de uma dada maneira e não de outra” ? “Como o estudante se beneficiou do processo e nele se percebeu” ? “Que aspectos da ação docente do currículo e da escola favoreceram ou dificultaram a aprendizagem” ? entre outras (1995, p.23).

As observações feitas por Moreira trazem uma orientação aos pesquisadores. Todo esse contexto que envolve o sistema nacional de avaliação, só pode ser compreendido se estudado em sua totalidade, em todos os seus condicionantes político, social, cultural e econômico, isto significa, em sua historicidade.

Todas estas referências justificam a necessidade de investigar de forma radical a materialização da escola pública no movimento do capital. Essa é a única forma de compreender os fatores que impulsionaram a sociedade capitalista a criar o SAEB, como um dos instrumentos que a ajudará a se preservar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou investigar o SAEB, enquanto expressão da política educacional, com o objetivo de compreender os fatores históricos que levaram o MEC a implantar o sistema nacional de avaliação. No desenvolvimento da pesquisa, tratou-se de evidenciar o processo de institucionalização do SAEB, considerando-se as seguintes questões

norteadoras: por que o SAEB, hoje? Seria um instrumento para justificar a redução do Estado, em termos de investimentos em políticas sociais? Qual a relação entre política de descentralização e programas de avaliação, no contexto da redefinição do papel do Estado? O MEC pretende controlar os conteúdos curriculares por meio da avaliação?

Procurando dar respostas a essas indagações, optou-se, inicialmente, por fazer um balanço final dos principais achados a que se chegou através do estudo do SAEB no contexto das políticas educativas dos anos 90. Sem a pretensão de ser conclusivo, uma vez que, embora não se trate de uma iniciativa mais recente, o SAEB só começou a se consolidar como uma política de avaliação, com uma orientação mais definida, a partir da segunda metade dos anos 90.

Durante o estudo procurou-se estabelecer as conexões existentes entre as transformações que vêm ocorrendo na base produtiva, que tem como consequência um movimento mais amplo de redefinição do papel do Estado e as inflexões da política educacional, em especial, no campo da avaliação da educação básica. Sob essa perspectiva foi possível identificar certas tendências que vêm se firmando no SAEB no período compreendido entre 1990 a 1997.

A análise mostrou que o SAEB foi concebido num momento de profundas transformações nas estruturas do Estado, uma vez que a década de 90 foi marcada pela definição de que o Estado precisa empreender uma série de reformas para superar a crise em que se encontra o sistema capitalista. Isso significa a adesão às novas regras do jogo internacional, derivadas da globalização e da competitividade do mercado. Essas orientações pautam-se na

perspectiva de um “Estado mais enxuto e mais eficiente, que prestará um serviço de melhor qualidade aos cidadãos” (Bresser Pereira, 1988, p. 341).

Nesse contexto, as orientações são concebidas pelos organismos multilaterais que passaram a desempenhar importante papel na formulação e no financiamento de políticas públicas, em especial as políticas educativas. As propostas desses organismos como a UNESCO, UNICEF, PNUD e BM são debatidas em conferências internacionais que resultam em “posições consensuais”, que servem de base para a elaboração de programas educacionais, especialmente dos países em desenvolvimento.

Na década de 90, os organismos internacionais voltaram sua atenção à Educação Básica, em especial ao Ensino Fundamental, pois eles consideram que esse nível de ensino propiciaria condição necessária para o ingresso da população no terceiro milênio, a partir do domínio dos códigos da modernidade. Além disso, este nível de instrução seria o mínimo exigido dos trabalhadores para sua inserção no processo produtivo, e para uma real participação cidadã na sociedade. Em geral, elege-se a educação, enquanto um mecanismo que proporcione melhor distribuição de renda.

Quanto às reformas educacionais no Brasil, o MEC justifica basicamente através do argumento de que a educação passa por uma grave crise de qualidade, que traz em consequência a vulnerabilidade do país diante das nações industrializadas. Considera, também que uma força de trabalho educada é fundamental para enfrentar a competição econômica, elevando a produtividade e aumentando a capacidade de adaptação às rápidas mudanças nos

mercados internacionais. Nessa perspectiva, a avaliação é colocada como uma forma de prestação de contas para a sociedade da qualidade do serviço que o poder público lhe oferece.

No conceito de qualidade, expresso por meio dos documentos oficiais, fica claro que para o MEC esse conceito está ligado, diretamente, à capacidade do sistema educacional adaptar-se às transformações que vêm ocorrendo na base produtiva. Isso significa, qualificar o trabalhador para as novas demandas do mercado.

A ênfase dedicada à qualidade do ensino no contexto da implantação das reformas pode ser interpretada também, como uma forma de se obter a produtividade, diante da crise que atravessa o capital e acaba refletindo no poder público. Com a escassez de recursos, principalmente para o setor social, o desafio é produzir mais com baixos custos. Portanto, os documentos silenciam quando se trata da melhoria das condições do trabalho dos docentes e técnicos, não se referem a aumento de salário e aparelhamento das escolas.

Percebe-se que outra estratégia adotada para se conseguir melhores resultados no momento em que os recursos se encontram mais escassos, foi o aprofundamento do movimento de descentralização que acompanha a educação brasileira desde os anos 80. A resposta a essa nova realidade, foi dada através do reordenamento do Estado e da redefinição dos papéis dos diferentes níveis de governo, como do processo de descentralização dos sistemas educacionais.

No plano legal, a descentralização da educação decorreu, num primeiro momento, em consequência de maior autonomia conquistada pelos municípios na Constituição de 1988.

Contudo, nos anos 90, a intensificação desse processo se deu por conta dos problemas fiscais enfrentados pelos Estados e em função das novas responsabilidades educacionais estabelecidas pela LDB, em 1996, e ainda do incentivo à municipalização decorrente da implantação do FUNDEF, a partir de 1998. Diante dessas medidas implementadas que indicam uma preocupação maior com a racionalização dos recursos financeiros destinados ao setor, o SAEB passou a ser reorientado de modo a fornecer informações sobre a eficiência, a equidade e a qualidade dos serviços dos sistemas educacionais.

Dessa forma, os anos 90 foram marcados pelo movimento de descentralização-centralização no serviço público que caracterizou o reordenamento do Estado culminando com as mudanças nos padrões de gestão do MEC, de seu tradicional papel de órgão executivo, para atividades normativas e de avaliação.

Nesse contexto, o SAEB ganha uma importância fundamental no cenário educacional, tornando-se um componente indispensável da reforma, uma vez que a avaliação possibilita a ampliação do controle do Estado sobre o currículo e as formas de regulação do sistema escolar, bem como dos recursos aplicados na área. Nesse sentido, a implantação dos PCNs no momento em que a avaliação ganha centralidade nas políticas educacionais, pode ser interpretada como uma forma do MEC executar suas novas funções de caráter normativo no plano das reformas curriculares e a responsabilidade pela avaliação de todos os níveis de ensino.

O estudo mostrou também que na elaboração dos instrumentos contextuais prevaleceu a preferência pelo conhecimento das variáveis do interior da escola. Essa preferência

é justificada pelo MEC pela necessidade de se conhecer melhor o funcionamento dos processos internos da escola e as diferentes formas de gestão.

Nesse sentido, as referências que prevaleceram na elaboração dos instrumentos dos dois primeiros ciclos mostram mudanças significativas nas orientações e objetos de conhecimento do legado deixado pelas avaliações educacionais do pós-guerra que resultaram nos programas compensatórios na educação. O SAEB, juntamente com os demais programas de avaliação da década de 90, caracteriza-se pelo deslocamento da preocupação com o impacto das condições sociais sobre a produção, o acesso à apropriação do conhecimento escolar pelo aluno, na direção da focalização dos professores e diretores, das instalações, equipamentos e materiais escolares, da organização da escola e do planejamento pedagógico.

A análise realizada considerou os ciclos de avaliação de 1995 e de 1997 como o início de uma nova fase do programa nacional de avaliação da educação básica. A partir do SAEB de 95, os instrumentos contextuais sobre os professores e diretores e sobre os tipos de escolas foram enriquecidos pela introdução de questionários que indicam os hábitos de estudo dos alunos e incluem medidas do nível sócio-econômico baseadas na formação dos pais. A introdução desse tipo de questionário representa uma pequena alteração no sentido de equacionar o peso da experiência sociocultural do aluno nas desigualdades de desempenho escolar.

As mudanças que ocorreram no SAEB, a partir de 1995, têm sido atribuídas por vários pesquisadores como determinações do BM na política de avaliação brasileira. Todavia,

quando se percebe que os dois primeiros ciclos ocorreram exatamente como os técnicos do MEC planejaram, conclui-se que as orientações do Banco foram incorporadas a partir de 95, por existir uma certa sintonia entre as propostas do BM e da nova equipe do MEC.

Outra preocupação desse estudo foi procurar captar o impacto do SAEB na formulação das políticas educativas pelas instâncias superiores que administram a educação do país. Afinal, essa é a justificativa mais freqüente nos documentos oficiais, que o SAEB seria um programa que orientaria os gestores educacionais a formular políticas para o setor. No entanto, até o momento, não foi encontrado nenhum programa desenvolvido pelo MEC que teve como referência os resultados do SAEB.

Por outro lado, a centralização no INEP da política de avaliação da educação básica e a terceirização para as Fundações de natureza privada de atividades técnicas e operacionais do SAEB têm implicado num menor envolvimento das redes públicas de educação básica no planejamento e produção do SAEB, o que não têm contribuído para aumentar a possibilidade de utilização local das informações levantadas pelo sistema.

Além disso, essa estratégia adotada pelo MEC tem afetado a capacidade do INEP para prestar assistência técnica às administrações educacionais estaduais e municipais. Essas limitações estruturais e políticas acabam por comprometer objetivos centrais do programa, porque restringem a capacidade do governo central, no sentido de auxiliar as gestões estaduais e municipais a desenvolver competências organizadas e articuladas, seja para a utilização dos

resultados do SAEB na orientação de suas políticas públicas, seja para a execução de avaliações educacionais locais ou para realização de estudos e pesquisas mais focalizados.

Da forma como está estruturado, o SAEB parece não criar possibilidades de influenciar na formulação de políticas públicas, nem mesmo interferir no estilo cognitivo dos alunos e professores em cada disciplina escolar. O SAEB ainda não pode ser considerado como uma avaliação reguladora da aprendizagem, nem como uma avaliação formativa. Ele não se propõe a informar aos alunos e aos professores sobre os conteúdos e as modalidades de aprendizagem valorizados na vida social e no mundo do trabalho. Por enquanto, as autoridades educacionais esperam que ele traga uma contribuição mais efetiva para a melhoria da qualidade do ensino e para uma maior racionalização dos recursos aplicados.

Para se compreender melhor o alcance e o impacto que o SAEB pode vir a ter sobre a vida cotidiana da escola, certamente será necessário acompanhar a forma como os estados e municípios estão entendendo e implementando a denominada cultura de avaliação.

Mesmo assim, a natureza e o sentido político da regulação que a avaliação possa exercer sobre a escola irá variar substancialmente em razão das divergências de concepção de avaliação que existem entre os educadores brasileiros. Além disso, o modelo da reelaboração local do SAEB irá depender, em grande parte, dos compromissos políticos e das orientações pedagógicas, das forças que ocupam ou que venham ocupar o poder público estadual ou municipal e, também, da forma como esses compromissos e orientações venham a ser assumidos à cada troca de governo que dependerá, principalmente, da pressão da sociedade civil organizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Almerindo Janela. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Universidade do Minho, 1998.

ALVES, Gilberto Luiz. *A produção da Escola Pública Contemporânea*: Universidade Estadual de Campinas – Faculdade de Educação, Campinas-SP, 1998.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do Trabalho: São Paulo-SP*, Boitempo, 1999.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial do Banco Mundial*. Washington, D.C. 1995.

BARRETO, Elba Siqueira. A Avaliação na educação básica entre dois modelos. In: GT *Estado e política Educacional*. ANPED, 2000.

BATISTA, Paulo Nogueira. *O consenso de Washington*: São Paulo - SP: Gráfica e Editora Peres LTDA, 1994

BONAMINO, A; FRANCO, C. Avaliação e políticas educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, n. 108, São Paulo: Fundação Carlos Chagas / Autores Associadas, nov. , p. 101 – 132, 1999.

BONAMINO, Alice Maria. *O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB): Referências agentes e arranjos institucionais e instrumentais*. Tese de doutorado: PUC, Rio de Janeiro RJ, 2000.

BRANDÃO, Z. MENDONÇA, A.W. [orgs.] *Por que não lemos Anísio Teixeira? Uma tradição esquecida*. Rio de Janeiro: Ravil, 1997.

BRASIL. *Constituição República Federativa do Brasil*. Senado Federal. Centro Gráfico, Brasília, 1998.

BRASIL. MEC. SEF. *Projeto de educação básica para o Nordeste – documento básico*. Brasília, 1994.

BRASIL. PNUD. (1992) *Projeto do Sistema Nacional de Avaliação Básica*. (BR/92/002/A/01/99) Brasília, s.d.

BRASIL. MEC. INEP. PNUD. IICA. *Minuta do Relatório Nacional do SAEB – ciclo de 1990*, Brasília, agosto de 1992.

BRASIL. MEC. INEP. Perfil e resultados do Projeto. Brasília, s. d. [a]

BRASIL.MEC. SEDIAE.INEP.SAEB. (1995) *Relatório do 2^o ciclo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica*. SAEB – 1993, maio Brasília.

_____. (1997) *Matrizes Curriculares de Referências para o SAEB*. Brasília.

_____. Resultados do SAEB-95. *A escola que os alunos freqüentam*. Brasília, s. d.

_____. *Resultados do SAEB-95. Resultados Estaduais*. Brasília. s. d. [c]

_____. *Resultados do SAEB95. Escalas de Proficiência*. Brasília, s.d. [d]

_____. (1998) O perfil da escola brasileira: *um estudo a partir dos dados do SAEB 97* – Brasília, p. 1 – 29.

BRASIL PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*: Brasília, 1995.

BRAZ, Terezinha Pereira. *Financiamento da escola pública uma tarefa da sociedade?* Campo Grande-MS: UFMS, 1999 (Tese de Mestrado).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, Brasília: ENAP, 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Notas sobre a reforma do Estado*. São Paulo-SP: CEBRAP: Novos Estudos, 1998.

CASTRO, Cláudio Moura & CARNOY, M. A melhoria da educação na América Latina: e agora, para onde vamos? In: CASTRO, Cláudio Moura (org.). *Como anda a reforma da educação na América Latina?* Rio de Janeiro – RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

CEPAL/UNESCO. *Educação e conhecimento: Eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília – DF: INEP, 1995.

CHAUÍ, Marilena. *Ideologia neoliberal e universidade*. In: OLIVEIRA, F. e POOLI, M. C. (Org) *Os sentidos da democracia*: Petrópolis-RJ. Vozes, 1999.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo-SP: Xamã, 1996.

CRAGGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: WARDE, M.: De Tommasi, L.; Haddad, S. (orgs). *O Banco Mundial e as políticas educativas*. São Paulo: Cortez / PUC-SP / Ação Educativa, 1996.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. 2º ed. São Paulo: Cortez, 1995; Niterói,, RJ/UFF; Brasília, DF/FLASCO do Brasil.

CURY, Jamil. *Ensino médio e ensino profissional: da fusão a exclusão*. 20º Reunião anual da ANPED, Caxambu – MG, 21 a 25 de setembro de 1997.

DUPAS, Gilberto. Empresas transnacionais, globalização e emprego: oportunidades e riscos. *Revista Estudos Avançados*, n. 44, São Paulo, 1996.

FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

- FONTANIVE, Nilma. Avaliação em larga escala e padrões curriculares: as escalas de proficiência em matemática e leitura no Brasil. In: Bromeny, H. (org) *Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana: realidades e desafios*. Rio de Janeiro, 1997; Fundação Getúlio Vargas.
- FORQUIM, Jean Claude. “A Nova Sociologia da Educação” na Grã-Bretanha: orientações, contribuições teóricas, evolução. In. Forquim, J. C. (org.). *Sociologia da Educação: Dez anos de pesquisa*. Petrópolis-RJ, Vozes, 1995.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. A formação profissional do educador: novos desafios. In. Silva & entili. (Orgs) *Escolas S.A.* Brasília – DF. CNTE, 1996
- GATTI, Bernadete. O rendimento escolar em distintos setores da sociedade. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 7, Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- GOUVEIA, Aparecido de July. A pesquisa educacional no Brasil. Brasília: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, n. 55, INEP, 1991.
- GUIMARÃES de CASTRO, Maria Helena. *O INEP ontem e hoje*. Brasília, 1999, MEC/INEP.
- HADDAD, Sérgio. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In. VIANA Jr, Aurélio (Org.). *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: Rede Brasil, 1998.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1989.
- Ianni, Octávio. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro-RJ: Civilização Brasileira, 1999.
- Instituto Hebert Lewy. *Ensino Fundamental e Competitividade empresarial: uma proposta para a ação do governo*. São Paulo, 1992.
- Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica-SAEB: Série Documental*. Brasília-DF, MEC, 1996.
- KEYNES, John Mavard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo-SP: Atlas, 1992.
- KING, Desmond S. *O estado as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas*. São Paulo: Novos Estudos. CEBAP Nº 22, 1989.
- KURZ, Robert. *Os últimos combates*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- MELLO, Guiomar Namó. As condições intra-escolares na determinação da seletividade do ensino de 1º grau: um problema de pesquisa. In Goldemberg, M. A. (org.) *Seletividade sócio-econômica no ensino de 1º grau*. Rio de Janeiro: Achiamé / ANPed, 1981.

_____. *Escolas Eficazes: um tema revisitado*, Brasília, IPEA, 1993.

MENDONÇA, A. W. O CBPE: um projeto de Anísio Teixeira. In: Brandão, Z. ; Mendonça, A. W. (org.). *Por que não lemos Anísio Teixeira? Uma tradição esquecida*. Rio de Janeiro: Ravil, 1997.

BRASIL, MEC. *Plano decenal de educação para todos: Brasília-DF*, 1994.

MONLEVADE, João Ferreira. *O FUNDEF e seus pecados capitais. Análise do Fundo, sua implicações positivas e negativas e estratégia de superação de seus limites*. Ceilândia /DF, 1997: Idéia.

MOREIRA, Antônio Flávio Barbosa. *Parâmetros Curriculares Nacionais: em busca de alternativas*. Artigo: AEC N.º 97 – Outubro e Dezembro de 1995.

NEVES, Lúcia. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In. LESBAUPIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política*. São Paulo - SP: Paz e Terra, 1998.

OFFE, Claus. *Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação*. In. Educação & Sociedade, Abril/1990

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Dalila. Educação e planejamento: A escola como núcleo da gestão. In. Oliveira, Dalila (Org). *Gestão democrática da educação*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997.

_____. *Política Educacional nos anos 90: educação básica e empregabilidade*. 22ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu - MG, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. As reformas educativas no Brasil na década de 90. In. CATANI, Afrânio & R. OLIVEIRA, Portela (orgs.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte – MG: Autêntica, 2000.

PATTO, Maria Helena. *A produção do fracasso escolar*. São Paulo: T. A Queiroz, 1990.

PESTANA, Maria Inês. O Sistema de Avaliação Brasileiro. Anais do do *Seminário de Avaliação Educacional*, Rio de Janeiro, 1 a 3 de setembro de 1997. Brasília: MEC/INEP.

_____. O Sistema de Avaliação Brasileiro. Brasília, 1998, *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, n. 191, v. 79, jan./ abr., p.65-73.

_____. Avaliação Educacional – O sistema nacional de avaliação da educação básica. In: RICO, Elizabeth Melo (Org). *Avaliação de Políticas Sociais*. São Paulo-SP, Cortez Editora, 1999.

PERONI, Vera Maria Vidal. A centralização/ descentralização da política educacional nos anos 90. In: *Intermeio*, Campo Grande-MS, UFMS, 1997, p. 67 – 74.

_____. *A redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90*. São Paulo PUC, 1999, (Tese de Doutorado).

PINHEIRO, Vinícius. *Modelos de desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina m uma perspectiva histórica*. Biblioteca virtual de políticas em C&I: WWW. Prossiga.Br/CNPQ/Políticas públicas.

PRZEWORSKI, A. & WALLERSTEIN, E. *O capitalismo democrático na encruzilhadas*. São Paulo: Novos Estudos, CEBRAP, n. 22, 1988.

RIBEIRO, Sérgio Costa. *A pedagogia da repetência*. São Paulo: Estudos Avançados, n. 5, IEA / USP, 1991.

RIBEIRO, Maria Luiza Santos. *História da Educação Brasileira: a organização escolar*. Campinas-SP. Autores Associados, 1995.

SANTOS, Boaventura de Souza. *O estado, as relações salariais e o bem-estar-social na semiperiferia: o caso português*. In. B. Sousa Santos (Org.): Portugal: Porto, Afrontamento, 1993.

SAVIANI, Dermeval. *Escola e Democracia*. Campinas-SP: Autores Associados, 1987.

_____. Para além da teoria da teoria da curvatura da vara. Campinas-SP: Autores Associados, 1991.

_____. *Pedagogia Histórico-crítica*. Campinas-SP, Autores Associados, 1994..

_____. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectiva*. Campinas-SP: Autores Associados, 1997.

_____. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: Por uma outra política educacional*. São Paulo – SP: Autores Associados, 1999.

SENNA, Ester. *Welfare State e capitalismo: Os problemas da política econômica e da política social*. Inédito.

SHIROMA, Eneida Oto. *Reflexões sobre a arquitetura dos documentos dos organismos internacionais*. 22º Reunião anual da ANPED. Caxambu – MG, 1999.

SILVA, Tomaz Tadeu e Moreira, Antonio Flavio. *Currículo Cultura e Sociedade*. São Paulo-SP: Cortez, 1994.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: Warde, M. ; Tomassi. L.; Haddad, S. (orgs.). *O Banco e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez/ Ação Educativa/ PUC-SP, 1996.

SOUZA, Paulo Renato. *Jornal do MEC*. Brasília: Março de 1996.

TOMASSI, Livia. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo – SP, Cortez, 1999.

UNESCO. *Educação um tesouro a descobrir* 2ª ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 1999.

VALDEZ, Eduardo Aldana. La medición del logro educativo en Colombia. In. BOMENY, Helena (org.). *Avaliação e determinação de padrões na educação Latino-americana*. Rio de Janeiro – RJ: Fundação Getulio Vargas, 1997.

VEIGA, L. LAZZAROTI, D. C. FORTES, F. B. Contexto socioeconômico e descentralização financeira no ensino fundamental em Minas Gerais. PREAL, Rio de Janeiro, Debates, n. 5 Fundação Getúlio Vargas, 1999.

VIANA, Heraldo e GATTI, Bernadete. Avaliação do rendimento de alunos de escolas do 1º grau da rede pública: um estudo experimental em 10 cidades. *Educação e Seleção*, jan/jun 1988, nº 17, Fundação Carlos Chagas, São Paulo.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas Internacionais e educação – cooperação ou intervenção. 22º Reunião anual da ANPED: Caxambu – MG, 1999.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Sistemas de Avaliação do desempenho escolar e políticas públicas*. Ensaio. Rio de Janeiro, 1993.

WARDE, M. ; TOMASSI, L. ; HADDAD, S (orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/ PUC-SP, 1996.

XAVIER, L. N. A pesquisa do CBPE em Revista. In. Brandão, Z. e Mendonça, AW. (orgs.) *Por que não lemos Anísio Teixeira? Uma tradição esquecida*. Rio de Janeiro: Ravil, 1997.

ZÁKIA, Sandra Maria. Avaliação do Rendimento Escolar Como Um Instrumento de Gestão Educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Gestão Democrática da Educação*: Petrópolis-RJ, Vozes, 1997.

