

AVALIAÇÃO EXTERNA NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS

Antonio Marcelo Pereira Sousa¹

Graduando do curso de Pedagogia da FECLESC-UECE

Maria Aline da Silva

Graduanda do curso de Pedagogia da FECLESC-UECE²

Resumo: Procuraremos discutir, através desse estudo, as influências que as políticas neoliberais exerceram e exercem nos sistemas de avaliações educacionais no Brasil, para isso percorremos por uma via histórica que se inicia no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e culmina no governo Lula. Baseados nesses aspectos propomos uma reflexão acerca de como a avaliação se tornou um mecanismo de controle e monitoramento das escolas, voltadas para questões meramente qualitativas, sendo deixados de lados as questões formativas, diagnósticas e interventivas. Para isso nos utilizaremos de alguns textos bibliográficos em torno do assunto, escritos por autores que tem grande importância nessa temática, tais como Cipriano Carlos Luckesi (2011), Maria Teresa Esteban, (1999/00), José Carlos Libânio (2011) entre outros, fazendo através destes uma pesquisa bibliográfica, a fim de constatar a seguinte problemática: qual a influência desse modelo de governo (neoliberal) sobre a educação, mais precisamente sobre essas políticas de avaliação? Por fim explicitamos nossas constatações, demonstrando que o sistema de avaliações foi influenciado por estas políticas neoliberais, tendo em vista que os governos acima citados foram, de forma avassaladora, também influenciados pelo o ideário neoliberal.

Palavras-chave: políticas neoliberais, avaliações, governo FHC.

Introdução

O presente trabalho pretende, de forma suscita e preliminar, debater sobre a avaliação externa no âmbito das políticas neoliberais, discutindo a partir disso a estreita relação que há entre o Neoliberalismo e a Educação Brasileira, bem como a influência que o primeiro tem sobre o segundo, especialmente no que se refere às políticas de

¹ Graduandos do 8º semestre de Pedagogia

² Faculdade de Educação, Ciências e Letras do Sertão Central – FECLESC da Universidade Estadual do Ceará – UECE

avaliação da educação básica. Todavia, também nos deteremos a questões que colocam essa mesma avaliação como um processo de seleção, onde são criados mecanismos classificatórios que instituem a cultura de concorrência entre as escolas e as selecionam como melhores e piores, prejudicando o seu desempenho. Dessa forma, constituímos a problemática central desse trabalho, conforme se apresenta: qual a influência do modelo de governo neoliberal sobre a educação, mais precisamente sobre as políticas de avaliação externa?

Objetivamos por meio deste, compreender essa influência na avaliação e ainda discorrer sobre o sistema de avaliação educacional, ressaltando sua contextualização histórica, frente ao Neoliberalismo. Para tanto nos utilizaremos, das discussões travadas sobre o assunto em questão, buscando subsídios para a realização dessa investigação. Ancorados numa metodologia pautada no estudo teórico-bibliográfico, propomos uma análise e reflexão do tema, com intuito de constatar nossa problemática.

Em primeira instância faz-se necessário que compreendamos qual o conceito de avaliação, para que possamos avançar em nossas discussões. Para Luckesi

“a avaliação é um ato de investigar a qualidade daquilo que se constitui seu objeto de estudo e, por isso mesmo, retrata a sua qualidade. Desse modo, ela não soluciona nada, mas sim subsidia as decisões sobre atos pedagógicos e administrativos na perspectiva da eficiência dos resultados desejados” (2011, p. 13).

Diante disso, percebe-se pelo próprio conceito de avaliação, a estreita relação que se estabelece entre avaliação e qualidade, termo tão mencionado quando tratamos de educação. E isso deve-se ao fato da educação está sempre atrelada ao desenvolvimento político e econômico da sociedade, sendo sempre concebida como um componente essencial de estratégia de crescimento, tendo que dar respostas exitosas para as demandas do sistema do capital.

No entanto, não podemos deixar de enfatizar que a avaliação, dentro do contexto educacional, é visto como um instrumento necessariamente importante, uma vez que ela se coloca como mediadora do desenvolvimento da escola. Nesse sentido, é seu papel acompanhar, analisar e redirecionar as ações desenvolvidas pela escola.

Quando falamos de avaliação educacional, também é necessário que tenhamos o conhecimento que dentro desse contexto existem dois tipos diferentes de avaliação, a saber: a avaliação da aprendizagem, que ocorre no interior das escolas e limita-se a avaliar o aluno, podendo ser entendida como um meio de obter informações sobre os avanços e as dificuldades dos alunos, constituindo-se em um procedimento permanente de suporte ao processo de ensino e aprendizagem; e a avaliação institucional, que avalia o sistema educacional como um todo, e é o processo pelo qual a escola ou o sistema educacional é submetido a uma análise em determinados aspectos. Esta, por ser mais abrangente tem um impacto maior no processo educativo.

Vale destacar, ainda, que com a Constituição Federal de 1988, Constituição que estabeleceu a universalização do ensino e a melhoria da *qualidade* do mesmo, ocorreram mudanças significativas nas políticas educacionais brasileiras. Entre os pontos marcantes estão a propagação da Gestão Democrática, que possibilitou uma maior autonomia as instituições escolares. Foi nesse mesmo contexto que foi implantado as avaliações nacionais em larga escala. Diante desse cenário é possível perceber que no contexto educacional, principalmente com a implantação dessas duas políticas, há fortes contradição: ao mesmo tempo em que são propagados os conceitos de uma gestão democrática e autônoma, o estado adere às avaliações educacionais em larga escala, um mecanismo de controle e de monitoramento das escolas.

A avaliação externa da Educação Básica que vem acontecendo no Brasil nos últimos tempos, envolvendo as escolas e os sistemas de ensino, tem sido objeto de muitos debates entre os vários ramos da educação. No bojo dessas discussões, estão presentes questões ligados à qualidade, às medidas em educação, à responsabilização por resultados e à prestação de contas, que adquirem centralidade quando se discute a própria relevância da avaliação externa para alcançar melhorias no sistema educacional. Em meio a isso a avaliação muitas vezes é confundida com medição, o que faz com que esta venha sendo, no âmbito do sistema educacional, mais valorizada do que a própria avaliação. Para LIBÂNEO *et al*, essa diferença é bastante clara :

“Avaliar, como parte de um projeto educativo, é diferente de medir. Medida refere-se à aferição, expresso em notas, conceitos ou menções, do aprendizado pretendido. [...] Avaliar, por sua vez, reflete determinada concepção de educação, do papel do professor e do que é conhecimento. Só pela diferença entre medir e avaliar podem-se perceber as variadas concepções do que seja avaliar” (2011, p. 205).

Vale ainda salientar que a avaliação tem estado cada vez mais presente no dia a dia das escolas, dos professores e dos alunos. Entretanto, é importante que essa avaliação não seja somente diagnóstica, mas que sirva principalmente de direcionamento para as ações a serem desenvolvidas. Dessa forma, a avaliação precisa não apenas refletir a realidade, mas criar enfoques, perspectivas, mostrar relações, atribuir significado, dar subsídios para que através da avaliação se possa haver as transformações necessárias.

Histórico das avaliações no Brasil

Desde meados da década de 1990, década em que houve intensos debates em torno da educação, ocorreram progressos significativos na elaboração de instrumentos de avaliação no Brasil, que culminaram na criação de um sistema de responsabilização do Governo Federal, além de sistemas de avaliação em larga escala. Surge, dessa forma, um amplo espaço para o crescimento da avaliação externa, uma vez que era preciso atender toda a demanda e aprimorar a qualidade. Além disso, a educação brasileira nesse momento estava passando por um processo de descentralização, influenciado pelo ideário neoliberal e pra isso era necessário a criação de sistemas de avaliações externas que possibilitasse ao poder público evidenciar realidades e estabelecer mecanismos de controle, visando uma educação pública de qualidade para todos. Como exemplo desses sistemas de avaliação podemos mencionar a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional do Ensino médio (ENEM), o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), entre outros que buscam investigar a qualidade da educação brasileira nos seus diversos níveis de ensino.

Como já mencionado, na década de 1990 há uma avalanche de discussão em torno da educação, uma vez que esta é redescoberta como campo fértil de investimentos e como aquela que irá contribuir efetivamente para o desenvolvimento econômico do país. A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, é a primeira de toda essa avalanche e com o apoio dos Organismos Internacionais, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (BM), encabeçam o movimento

Todos pela Educação, que tem como objetivo a universalização do ensino no ensino básico. Para os organismos a universalização da educação é que proporcionaria o desenvolvimento econômico e para isso deveria investir-se nela.

A partir desse momento, as políticas públicas dos países em desenvolvimento passam a ser norteadas por esses organismos multilaterais de financiamento, que acabam influenciando a adoção de práticas hegemônicas, próprias do neoliberalismo, além de ditar as regras a serem cumpridas pelos países.

Ao debater sobre os sistemas de avaliação, é importante ressaltar que estes surgem no contexto das reformas neoliberais, efetivada após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) como alternativa de superação das políticas do Estado de Bem-Estar Social, propondo um Estado mínimo, sem intervenção em algumas instâncias da sociedade, sendo uma delas a educação. Diante disso, a partir da instauração do movimento neoliberal no Brasil, as políticas educacionais brasileiras vêm sendo influenciadas ferrenhamente por esta ideologia. Esse ideário foi fortemente defendido no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), e por que não dizer propagado no governo de Luís Inácio da Silva (Lula).

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), como já mencionado, foi fortemente influenciado pela ideologia propagada pelo Neoliberalismo, o que é bem visível, uma vez que sua gestão é caracterizada principalmente por elementos, que se convertem em princípios, gerados no interior desse ideário, como por exemplo, a privatização do público, descentralização do ensino e as práticas de controle.

A gestão do FHC se destaca por ter inaugurado um sistema de avaliação em todos os níveis educacionais, ponto que se tornou elogiável, por ser diferenciado e por ter um aparato jamais usado antes. A institucionalização do sistema em larga escala se deu no processo de descentralização do ensino, um dos elementos característicos do governo FHC, onde a fim de proporcionar maior autonomia das instituições escolares, o governo federal delega aos municípios a responsabilidade de gerenciar a educação básica, especificamente as modalidades da educação infantil e o ensino fundamental (anos iniciais). Com isso, surge à necessidade de controle dos resultados, terceira característica da política neoliberal, e educação básica e o ensino superior tiveram que conviver sistematicamente com avaliação externa, isto é, a avaliação educacional, fato que instituiu a cultura da concorrência nas escolas públicas e privadas do país.

Diante disso, percebe-se que o estado não se retira da educação, apenas adapta um novo papel, o de Estado regulador e avaliador, que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo que monta um sistema de monitoramento e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Vale ressaltar ainda, que esse novo papel do Estado, por muitas vezes se dá devido à pressão dos organismos internacionais, que visando erradicar a pobreza por meio da educação, mostra o poder da sua influência.

No governo de Lula (2003-2006, 2007-2010) também é possível enxergar a influência do ideário neoliberal, porém em moldes diferentes do seu antecessor. Lula continuou com as políticas de descentralização em todos os níveis, tanto no campo privado quanto no público, transferindo as responsabilidades para as escolas e para os que trabalham na educação. Entretanto, essas ações foram feitas de forma sutil e sistemática, com a criação e implantação de instrumentos e políticas de convencimento dos governos estaduais e municipais. Um exemplo disso é a adesão ao “Compromisso Todos pela Educação”, onde a sociedade civil é convidada a se responsabilizar pela educação e a contribuir para uma educação de qualidade.

A avaliação como uma forma de controle

Perpassando por este contexto histórico podemos analisar que a avaliação, nos moldes que foi posta, tem em seu princípio, características positivas assim como negativas. Podemos dizer que ela possibilita e dar um norte as formas de melhor gerir a educação, assim como detectar onde se tem errado, para então procurar soluções que possam amenizar ou mesmo sanar, tais erros. Todavia, entendemos que a avaliação no sistema neoliberal, tomou um caráter controlador e se volta para questões meramente quantitativas, levando as escolas a competirem entre si como se fossem empresas vendendo os seus produtos. Um exemplo disso é a política educacional Premiação Escola Nota 10, que se mostra como sendo, uma disputa acirrada, visando não ao melhoramento, em si, da educação, mas uma forma de taxar as escolas entre melhores e piores. Conforme Luckesi explicita em seguida:

“A avaliação, seja ela de acompanhamento ou certificação [...] não tem como objetivo somente aparecer como uma pesquisa, e sua função não é apenas criar um *ranking* das instituições avaliadas. Seu objetivo fundamental é diagnosticar a qualidade da educação no país e orientar intervenções para a sua melhoria” (2011, p.431).

Acreditamos que o *ranking* se constitui como sendo uma forma de eleger instituições boas e, por conseguinte, as piores, ou seja, as escolas que obtêm os primeiros lugares se consideram as melhores e as que não obtiveram um resultado satisfatório são consideradas fracassadas e incapazes de oferecer uma educação de qualidade. Dessa forma, entende-se que o ranqueamento das escolas só faz atrapalhar e de nada contribui para o melhoramento das instituições e como ressalta Luckesi (2011) *seria mais eficiente o efetivo investimento em nossas instituições escolares, e não ranqueamento* (p.432).

“criticar as avaliações nacionais, todavia, não significa ser contrário à avaliação em si; revela, antes, que se considera insuficiente apenas a avaliação do aluno, uma vez que outros componentes devem ser levados em conta, como as condições das escolas, a formação dos professores, etc. Se o objetivo da avaliação é conhecer para intervir de forma mais eficiente nos problemas detectados, o que explicaria a premiação das escolas cujos alunos apresentam melhor desempenho e a punição das mais fracas? A lógica de intervenção não deveria ser outra?” (LIBÂNEO *et al*, 2011, p. 206).

A avaliação se faz extremamente necessária, uma vez que é ela que possibilita identificar as falhas e dar subsídios para mudanças. Não se discute a sua importância, porém o que é posto como falha é sua forma de controle e monitoramento das escolas, onde essas são punidas ou premiadas de acordo com o seu desempenho e diante disso são obrigadas a buscar a *qualidade* tão apregoada. Entretanto sabemos que “medir a qualidade” de algo, não é uma tarefa fácil, uma vez que *qualidade* é conceito abstrato e depende do ponto de vista e do interesse de quem participa da discussão. Para Amaral, “não se deve falar em *qualidade*, mas em *qualidades*, uma vez que não existe uma *qualidade* absoluta” (p. 2). Todavia, apesar da *qualidade* ser hoje centro das discussões, o que podemos observar principalmente no que se refere à questão da avaliação, é que é pensada uma avaliação onde o quantitativo é muito mais priorizado do que a qualidade.

Considerações finais

Diante do que foi exposto no decorrer da nossa discussão, constata-se que a partir da década de 1990, com as diversas conferências realizadas em torno da educação e a influência dos organismos internacionais, as políticas educacionais passaram por modificações radicais: de um lado, a ênfase na gestão democrática e na autonomia das instituições escolares, por outro lado, um Estado regulador e avaliador configurando-se assim o desenho do cenário educacional brasileiro permeado de contradição.

Como já foi salientado anteriormente, tanto o governo FHC quanto o governo Lula, foi influenciado ferrenhamente pelo ideário neoliberal. Este, até os dias atuais está presente na sociedade brasileira, ditando regras no campo educacional, muitas vezes maquiada nos programas, que aparentemente visam à qualidade da educação brasileira, mas para além o óbvio. O que se apresenta é um governo que transfere sua responsabilidade de investimento na educação, para outros segmentos da sociedade. Portanto, podemos enfatizar que se mudam as roupagens dos governos brasileiros, mas a essência continua a mesma.

A avaliação tem exercido grande importância na educação brasileira, como forma de identificar os problemas e procurar saná-los, mas também tem se configurado como mero instrumento de classificação e tem incentivado a competição entre as instituições de ensino. Em consonância com Luckesi *acreditamos e assumimos que o sistema nacional de avaliação da educação em larga escala é uma necessidade, porém, com qualquer outra coisa na vida, ainda exige aperfeiçoamento* (2011, p. 430).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Cardoso Nelson. **Os desafios do financiamento da educação básica: PNE 2011-2021.**

ESTEBAN, Maria Teresa. **Avaliação:** face escolar da exclusão social? Proposta nº 83, dezembro/fevereiro 1999/00

KOVALCHUK, Angela Cleci; LIMA, Michelle Fernandes. **A avaliação da educação básica no Brasil:** um olhar histórico e reflexivo. In: II Congresso Internacional de Educação, Ponta Grossa – Paraná, 2010.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar:** políticas, estrutura e organização. 10. Ed.- São Paulo: Cortez, 2011.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem:** componente do ato pedagógico. 1. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

NETO, João Luiz Horta. **Avaliação externa de escolas e sistemas:** questões presentes no debate sobre o tema. RBEP, v. 91, n. 227, p. 84-104, jan./abr. 2010. Seção: Estudos.