

JOÃO BATISTA ZANARDINI

Ontologia e Avaliação da Educação Básica no Brasil (1990-2007)

Florianópolis, 2008

JOÃO BATISTA ZANARDINI

Ontologia e Avaliação da Educação Básica no Brasil (1990-2007)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, linha Educação, História e Política, como requisito parcial ao título de Doutor em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Olinda Evangelista

Florianópolis, 2008



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CURSO DE DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

“ONTOLOGIA E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL (1990-2007)”

Tese submetida ao Colegiado do Curso de Pós-Graduação em Educação do Centro de Ciências da Educação em cumprimento parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.

APROVADO PELA COMISSÃO EXAMINADORA em 29/02/2008

Dra. Olinda Evangelista (CED/UFSC-Orientadora)

Dr. Luiz Fernandes Dourado (UFG/GO-Examinador)

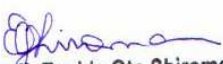
Dr. Roberto Antonio Deitos (UNIOESTE/PR-Examinador)

Dra. Maria Célia Marcondes de Moraes (CED/UFSC-Examinadora)

Dra. Eneida Oto Shiroma (CED/UFSC-Examinadora)

Dra. Olga Celestina da Silva Durand (CED/UFSC-Suplente)

Dra. Maria Helena Michels (CED/UFSC-Suplente)

  
Prof. Eneida Oto Shiroma  
Coordenadora do Programa de  
Pós-Graduação em Educação

JOÃO BATISTA ZANARDINI

FLORIANÓPOLIS/SANTA CATARINA/FEVEREIRO/2008

À Monica e ao Matheus, fontes de amor, carinho e ternura.

## AGRADECIMENTOS

Sou devedor de gratidão a todos aqueles que contribuíram para a realização deste trabalho que, embora apresentado individualmente como produção acadêmica, teve em sua execução a participação de muitas pessoas; algumas com interferência mais direta, outras se prestando como fontes de inspiração intelectual matizadas por concordâncias, incompreensões e discordâncias que em muito auxiliaram minha reflexão. A todos sou devedor de apreço e gratidão, mas gostaria de agradecer especialmente:

À professora, orientadora e amiga Olinda Evangelista, pela consideração, respeito e pela possibilidade de crescimento e amadurecimento a mim propiciado por sua orientação.

Aos professores do programa de pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, particularmente à professora Maria Célia Marcondes de Moraes, pela forma competente e compromissada com a qual conduziu seu trabalho frente ao curso de Doutorado em Educação – turma 2004.

Aos colegas do GEPETO, pelas valiosas contribuições que, de uma forma ou de outra, estão presentes neste trabalho, em especial à professora Eneida Oto Shiroma, apoio que por vezes ultrapassou o espaço acadêmico.

À secretaria do programa de pós-graduação em educação, em especial à Sônia e à Paty.

Ao apoio financeiro do CNPq por meio da concessão de bolsa de estudos.

Aos colegas de turma, principalmente Marilene, Marilda e Astrid, pelo apoio em vários momentos do curso.

A Edaguimar Orquizas Viriato e Patrícia Laura Torriglia pelas traduções do resumo deste trabalho.

Aos professores que contribuíram no exame de qualificação desse trabalho, Antonio Bosco de Lima, Eneida Oto Shiroma e Roberto Antonio Deitos.

Aos meus familiares e amigos, alguns pela compreensão e outros pela ausência, e a tantos outros pelo apoio material, afetivo e intelectual, em especial à Maria José, ao Antonio de Souza, à Maria de Fátima, ao Beto, à Maria Lúcia, à Anita “guerreira”, ao Wilson, à Lúcia, ao

Luizão “Pereira”, à Margarida, ao Iolando, à Lizia, à Solange, ao Luiz Fernando, à Manoela, à Ireni, à Júlia Malanchen e a Dona Lazineira.

A todos os colegas que nos momentos de discussão, de concordâncias ou discordâncias auxiliaram no meu crescimento intelectual.

À minha companheira Isaura Mônica, meu baluarte, grande responsável e incentivadora de meu amadurecimento em todos os sentidos; a ela sou devedor de eterna gratidão e admiração.

Ao meu filho Matheus, grande companheiro e parceiro, minha fonte de inspiração e motivação para enxergar nos homens a possibilidade de um mundo melhor.

## RESUMO

A partir dos anos de 1990, sobretudo, a temática da avaliação educacional ganhou terreno nos debates políticos e pedagógicos, impregnando os discursos e as práticas políticas educacionais, tanto em nível nacional quanto internacional. À escola, a exemplo das demais políticas sociais, foi imposta uma mudança em vários aspectos, inclusive no que tange à sua gestão. Recrudescer a relevância dos instrumentos avaliativos, particularmente os em larga escala, como pilares da gestão da Educação Básica calcada na lógica da eficiência gerencial e da busca de escores que atestassem, quantitativamente, a qualidade da educação pública oferecida. Buscamos compreender os pressupostos ontológicos presentes nesse processo que, entre outros elementos, gerou a reforma do aparelho do Estado, implantando o Estado Avaliador. Nossa pesquisa baseou-se na coleta e análise de fontes documentais oficiais do governo brasileiro, de organismos internacionais (OI) – como o Banco Mundial, a CEPAL e a UNESCO –, fontes tomadas como relevantes para a compreensão da reforma do Estado e da Educação Básica brasileira nos anos de 1990. Privilegiamos na análise relativa aos OI os documentos do Banco Mundial por entendermos relevantes suas prescrições na materialização da política educacional brasileira e latino-americana e por sua presença na agenda de outros OI. O fio condutor da reflexão centra-se na avaliação como elemento determinado em última instância em seus aspectos políticos, econômicos e ideológicos. Os autores que utilizamos como referência teórica foram Marx (1988 e 1998), Lukács (1981), Mészáros (2002 e 2003) e Chesnais (1996 e 1998). Autores brasileiros, como Moraes, M. C. M. (2000 e 2003), Moraes, R. (1997 e 2002), Leher (1998 e 2005), Vieira (1992 e 2002), Xavier (1990), Silva Jr. (2002), Fiori (1995, 1997, 1998 e 2001), Evangelista (2002, 2005, 2006 e 2007), Shiroma (2002), entre outros, foram fundamentais para a reflexão acerca da temática, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista das políticas educacionais no Brasil. Em relação ao tema específico da avaliação, nos referenciamos em Afonso (1999), Dias Sobrinho (2002), Fontanive (1997), Franco (1997), Gomes (2002), Noronha (2002), Lima (2001), Luckesi (1995), Nagel (1996 e 2001), Oliveira (1996, 2000 e 2005), Sousa (1997 e 2003), Saul (1994 e 2006) e Vianna (2005), entre outros. Para realizar nosso objetivo, retomamos a história dos testes de medição de capacidades humanas, evidenciando a ontologia que embasa as justificativas das desigualdades sociais por supostas diferenças intelectuais inatas. Em seguida, apresentamos a problemática da reforma do Estado e da promoção do Estado Avaliador, alternativa para um Estado que se pretende não mais financiador da educação, mas incentivador, regulador e controlador das políticas educacionais e do desenvolvimento sócio-econômico. Neste âmbito, discutimos a reforma da Educação Básica brasileira, a centralidade da avaliação em larga escala, articulada à promoção do Estado Avaliador. Dedicamo-nos a entender a “preocupação” presente nas proposições do Banco Mundial para o alívio da pobreza. Analisamos como esta “preocupação” se exacerba, creditando-se importância crucial à educação eficiente para o “alívio” da pobreza pela via do incremento da produtividade dos pobres.

**Palavras-chave:** Avaliação educacional. Educação Básica brasileira. Ontologia. Organismos Internacionais. Política educacional. Reforma do Estado – 1990

## ABSTRACT

Starting from the years of 1990, above all, the thematic regarding the educational evaluation got space in the political and educational discussions, impregnating the speeches and the actions in educational policies, as much in international as in national levels. As in the other social policies, it was imposed to the school a change in many aspects, besides in what it plays to your management. The relevance of the evaluation instruments was intensified, particularly in wide scale, as pillars of the management of the Basic Education based on the logic of the management efficiency and of the search of scores that can certify, quantitatively, the quality of the public education. We seek to understand the ontological presuppositions present in this process that generated, among others elements, the reform of the Government device, implanting the State Evaluative. Our research was based on the collection and analysis of official documentary sources of the Brazilian government, of International Organizations (OI) - as the World Bank, the Cepal and UNESCO -, sources who were considered as excellent for the understanding of the State and the Brazilian Basic Education reform in the years of 1990. In the analysis of the International Organizations' documents, we privileged the ones referring to World Bank, for understanding the relevance of its prescriptions to the materialization of the Brazilian and Latin American educational politics and for its presence in the agenda of other International Organizations. The conductive thread of this reflection is the evaluation as element determined in its political, economic and ideological aspects. The authors that we used as theoretical reference were Marx (1988 and 1998), Lukács (1981), Mészáros (2002 and 2003) and Chesnais (1996 and 1998). Brazilian authors, like Moraes, M. C. M. (2000 and 2003), Moraes, R. (1997 and 2002), Leher (1998 and 2005), Vieira (1992 and 2001), Xavier (1990), Silva Jr. (2002), Fiori (1995, 1997, 1998 and 2001), Evangelista (2002, 2005, 2006 and 2007), Shiroma (2002), among other, they went fundamental for the reflection concerning the thematic, be of the theoretical point of view, be of the point of view of the educational politics in Brazil. In relation to the specific theme of the evaluation, we had as reference Afonso (1999), Dias Sobrinho (2002), Fontanive (1997), Franco (1997), Gomes (2002), Noronha (2002), Lima (2001), Luckesi (1995), Nagel (1996 and 2001), Oliveira (1996, 2000 and 2005), Sousa (1997 and 2003), Saul (1994 and 2006) and Vianna (2005), among others. To achieve our objective, we retook the history of the human capacities measurement tests, evidencing the ontology that bases the justifications of the social inequalities for supposed innate intellectual differences. After that, we present problematic of the Government reform and the promotion of the State Evaluative, who is the alternative for a Govern that wants to be not only the financial of the education anymore, but the one who encourages, regulates and controls the educational policies and the social-economic development. In this scope, we discuss the reform of the Brazilian Basic Education, the centrality of the evaluation in a wide scale, articulated to the promotion of the State Evaluative. We have dedicated ourselves to understand the "concern" present in the proposals of the World Bank for the relief of the poverty. We also analysed how this "concern" is exacerbated, considering itself as having crucial importance to the efficient education for the "relief" of the poverty for the way of the increment of the productivity of the poorest.

**Key words:** Educational evaluation. Brazilian Basic education. Ontology. International organisms. Educational politics. Reform of the State – 1990.



## RESUMEN

A partir de los años de 1990, la temática de la evaluación educacional comenzó a tener relevancia en los debates políticos y pedagógicos, impregnando los discursos y las prácticas políticas en el campo de la educación, ya sea en el nivel nacional como el internacional. A la escuela, como un ejemplo de las políticas sociales, le fue impuesto cambios en varios aspectos, inclusive en la gestión. Crecieron los instrumentos de evaluación, en especial los de larga escala, como los pilares de la gestión de la Educación Básica basados en la lógica de la eficiencia gerencial y en la procura de ranking que pudiese demostrar cuantitativamente la calidad ofrecida por la educación pública. Buscamos comprender los presupuestos ontológicos presentes en ese proceso que, entre otros aspectos, generó la Reforma del Estado, implantando así un Estado Avaliador. Nuestra investigación fue realizada a partir de recolectar datos como en el análisis de las fuentes documentales oficiales del gobierno brasileiro, de los Organismos Internacionales (OI) como el Banco Mundial, la CEPAL y la UNESCO, estas fuentes fueron consideradas importantes para comprender la Reforma del Estado y de la Educación Básica brasileira de los años de 1990. En el análisis sobre los Organismos Internacionales privilegiamos los documentos del Banco Mundial porque consideramos relevantes sus prescripciones que materializaron la política educacional brasileira y Latino Americana y también por su presencia en la Agenda de otros Organismo Internacionales. El hilo conductor de la reflexión se centró en la evaluación como un elemento determinado, en última instancia, en sus aspectos políticos, económicos e ideológicos. Los autores que utilizamos como referencia teórica fueron Marx (1988 y 1998), Lukács (1981), Mézáros (2002 y 2003) y Chesnais (1996 y 1998). Los autores brasileños, como Moraes, M. C. M. (2000 y 2003), Moraes, R. (1997 y 2002), Leher (1998 y 2005), Vieira (1992 y 2001), Xavier (1990), Silva Jr. (2002), Fiori (1995, 1997, 1998 y 2001), Evangelista (2002, 2005, 2006 y 2007), Shiroma (2002), entre otros, ellos fueron fundamentales por la reflexión acerca del temático, sea del punto de vista teórico, sea del punto de vista de la política educativa en Brasil. En relación al tema específico de la evaluación, nos referenciamos em Afonso (1999), Dias Sobrinho (2002), Fontanive (1997), Franco (1997), Gomes (2002), Noronha (2002), Lima (2001), Luckesi (1995), Nagel (1996 y 2001), Oliveira (1996, 2000 y 2005), Sousa (1997 y 2003), Saul (1994 y 2006) y Vianna (2005), entre otros. Para realizar nuestro objetivo, retomamos la historia de los testes de medición de la capacidad humana, procurando evidenciar la ontología que fundamenta las justificativas de las desigualdades sociales por supuestas diferencias intelectuales innatas. Seguidamente presentamos la problemática de la Reforma del Estado y la promoción del Estado Avaliador, alternativa para un Estado que ya no se responsabiliza por el financiamiento de la educación pero si en incentivar, regular y controlar las políticas educacionales y el desarrollo socio-económico. En ese contexto, discutimos la Reforma de la educación Básica brasileira, la centralidad de la evaluación en larga escala, articulada al crecimiento del Estado Evaluador. Nos dedicamos en comprender la “preocupación” que está presente en las proposiciones del Banco Mundial para el alivio de la pobreza. Analizamos como esta “preocupación” se exagera, otorgando una gran importancia a la educación eficientista para el “alivio” de la pobreza considerando el aumento de la productividad de los pobres.

**Palabras-claves:** Evaluación educativa. Educación Básica brasileira. Ontología. Organismos internacionales. Política educactiva. Reforma del Estado – 1990.

**LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS**

Tabela 1 - Medidas de proficiência em Matemática – Brasil – 1995-2005.....	155
Tabela 2 - Medidas de proficiência em Língua Portuguesa – Brasil – 1995-2005.....	156
Tabela 3 - Enem: série histórica – Brasil – 2004-2007.....	157
Gráfico 1 - Medidas de proficiência em Matemática – Brasil – 1995-2005.....	155
Gráfico 2 - Medidas de proficiência em Língua Portuguesa – Brasil – 1995-2005.....	156

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AID – Associação Internacional de Desenvolvimento
- AIDS – Síndrome da Deficiência Imunológica Adquirida
- ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica
- ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
- BC – Banco Central
- BIB – Blocos Incompletos Balanceados
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial
- BM – Banco Mundial
- CENAFOR – Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para a Formação Profissional
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe da ONU
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- COMECON – Conselho para Assistência Mútua
- CONED – Congressos Nacionais de Educação
- CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação
- DRU – Desvinculação de Receita da União
- EAP – Estratégia de Assistência ao País
- EFA – Education for All
- ENC – Exame Nacional de Cursos
- ENCCEJA – Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos
- ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
- ESSU – Education Sector Strategy Update
- ETS – Educational Testing Service
- EUA – Estados Unidos da América
- FAO – Organização de Alimentação e Agricultura da ONU
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

FRS – Fellow of Royal Scientific Society

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

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

FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GEPETO – Grupo de Estudos de Políticas educacionais e Trabalho

GT – Grupo de Trabalho

GTD – Grupo de Trabalho Profissionalização Docente do PREAL

HIV – Vírus da Imunodeficiência Humana

IAEA – Agência internacional de Energia Atômica

IAEP – International Assessment of Educational Progress

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IC – Idade Cronológica

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDORT – Instituto de Organização Racional do Trabalho

IED – Investimento Externo Direto

IFC – Corporação Financeira Internacional

IFETS – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

IM – Idade Mental

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

J. J. Rousseau – Jean Jacques Rousseau

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LLD – Legum Doctor

LLECE – Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDM – Metas de Desenvolvimento do Milênio

MEC – Ministério da Educação

NAEP – National Assessment of Educational Progress

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação  
OI – Organismo Internacional  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo  
OREALC – Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe  
PAPED – Programa de Apoio à Pesquisa em Educação à Distância  
PAR – Planos de Ações Articuladas  
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais  
PDE – Programa de Desenvolvimento da Educação  
PIB – Produto Interno Bruto  
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNLD – Programa Nacional do Livro Didático  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Educação  
PPE – Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe  
PREAL – Programa Regional da Reforma Educacional na América Latina  
PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional  
PROMEDLAC – Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe  
PROVÃO – Exame Nacional de Cursos  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PUC – Pontifícia Universidade Católica  
QI – Quociente de Inteligência  
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
TPA – Trade Promotion Authority  
UEM – Universidade Estadual de Maringá  
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina  
UIS – UNESCO Institute for Statistics  
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura  
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná

URSS – União das Repúblicas Socialistas e Soviéticas

USAID – United States Agency for International Development

WEI – World Education Indicators

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>07</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>08</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>09</b>
<b>LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS .....</b>	<b>10</b>
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>11</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
1.1 Delimitação do problema.....	19
1.2 Considerações sobre a globalização .....	30
1.3 Avaliação e verificação: conceito e diferença .....	38
1.4 Considerações a respeito da ontologia do ato de avaliar .....	44
1.5 O caminho às fontes .....	56
1.6 Organização do texto .....	58
<b>2 DOS TESTES PSICOMÉTRICOS ÀS AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA: INSTRUMENTOS DIFERENCIADOS COM ONTOLOGIA COMUM.....</b>	<b>61</b>
2.1 Introdução.....	61
2.2 A ontologia dos testes: instrumentos de legitimação da ordem social .....	61
2.3 Breve histórico dos testes .....	67
2.4 Os testes psicométricos no Brasil .....	71
2.5 Influência norte-americana na avaliação educacional do Brasil .....	75
2.6 Sistema Nacional de Avaliação Educacional .....	80
<b>3 A REFORMA DO ESTADO: A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO AVALIADOR.....</b>	<b>83</b>
3.1 Introdução.....	83
3.2 O neoliberalismo .....	83
3.3 A reforma do Estado no Brasil .....	89
3.4 O Estado Avaliador .....	97
3.5 O Plano de Desenvolvimento da Educação: a importância da avaliação meritocrática como norte da política educacional de Lula .....	112
<b>4 A REFORMA DA EDUCAÇÃO BÁSICA DOS ANOS DE 1990 E O RECRUDESCIMENTO DAS PROPOSIÇÕES AVALIATIVAS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....</b>	<b>121</b>
4.1 Introdução.....	121
4.2 A reforma da Educação Básica no Brasil .....	121
4.3 Considerações acerca das habilidades e competências proclamadas e implementadas na reforma curricular .....	133
4.4 SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica .....	145

4.5 Matrizes de Referência do SAEB – o que avaliar? .....	146
4.6 ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio .....	148
4.7 PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos.....	150
4.8 As habilidades e competências alcançadas no PISA.....	152
4.9 Rendimento dos alunos da Educação Básica brasileira no SAEB, ENEM e PISA.....	155
<b>5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL DA EDUCAÇÃO EFICIENTE COMO ESTRATÉGIA PARA O ALÍVIO DA POBREZA .....</b>	<b>163</b>
5.1 Introdução.....	163
5.2 O Banco Mundial, a educação e o alívio da pobreza.....	165
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>185</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>194</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A preocupação com a avaliação escolar, dentro dos limites do nível de consciência condizente com minha situação de professor nos níveis Fundamental e Médio, nos anos de 1990, sempre esteve presente em minha prática. Logo pude perceber que minhas atividades docentes se encontravam determinadas por elementos que, incidindo diretamente na escola, escapavam aos domínios estritos da educação formal. Durante o curso de graduação, as aulas de Desenho Geométrico e Matemática que ministrava nos Ensinos Fundamental e Médio, na rede privada de ensino na cidade de Cascavel – PR, foi uma experiência importante por possibilitar o confronto entre a teoria aprendida no curso e a prática em sala de aula, bem como propiciou reflexões e inquietações acerca do espaço escolar.

Após a conclusão do curso de Licenciatura em Matemática, prossegui trabalhando como docente ministrando aulas de Matemática no Ensino Médio e em cursos de preparação para o vestibular. Durante esse período começaram a emergir algumas questões que, aparentemente relacionadas à prática escolar imediata, minha formação, a acadêmica e a proporcionada pelos estabelecimentos de ensino, não se mostravam suficientes para responder. Muitas dessas relacionavam-se às proposições curriculares dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN (BRASIL, 1998) que chegavam às escolas e à “ampla reforma curricular” por elas pretendida, o que de certa forma colocava em xeque a metodologia, os conteúdos e a forma de ensino que se desempenhava. Tais proposições muitas vezes eram implementadas por parte expressiva dos professores sem a análise detida de seu conteúdo e propósitos. Durante os anos de 1998 e 1999 atuei como coordenador de Matemática no Colégio Marista, Cascavel, sendo responsável por disseminar e exigir dos demais professores da área a implementação dos PCN em seus planejamentos; encontrava-me imbuído da responsabilidade de cobrar a aplicação de instrumentos legais que não estavam claros para mim.

Por acreditar ser necessária uma formação que desvelasse a política educacional brasileira e me proporcionasse condições para entender os problemas que enfrentava enquanto docente e, ao mesmo tempo almejando o ingresso no magistério superior, fiz em 2000 a seleção para o Curso de Mestrado em Matemática da Universidade Estadual de Maringá – UEM. Iniciei o curso, mas não o concluí, pois não formava pesquisadores capazes de refletir sobre a prática pedagógica e sobre os demais problemas referentes ao ensino e aprendizagem de Matemática. O curso tratava de questões restritas ao campo da Matemática pura e a

pesquisa se fechava nos domínios da reprodução dos conhecimentos restritos a esse modelo. Percebi que questões pertinentes ao ensino de Matemática nas escolas e seus problemas de aprendizagem passam ao largo das preocupações conceituais, metodológicas, políticas e ideológicas daquele Curso.

Depois dessa tentativa, estabeleci contato com profissionais da área de educação das Universidades Estaduais do Oeste do Paraná – UNIOESTE e de Maringá – UEM e percebi a possibilidade de repensar não somente as questões relativas à prática escolar, mas aquelas que diziam respeito de forma mais ampla à educação e à sociedade. Em 2001 comecei o curso de Especialização em Fundamentos da Educação na UNIOESTE e a compreensão mais aprofundada da educação escolar e das políticas para a educação. À medida que respondia algumas questões, outras eram suscitadas, relacionadas à Educação e suas múltiplas determinações. Para término do Curso de Especialização realizei defesa pública do trabalho monográfico em que procurei mostrar que a proposição de políticas curriculares estava diretamente articulada ao contexto socioeconômico em que são produzidas. Na ocasião, pesquisei as condições socioeconômicas das proposições curriculares expressas nas leis 4.024/61 (BRASIL, 1961), 5.692/71 (BRASIL, 1971) e na 9.394/96 (BRASIL, 1996). Simultaneamente, ingressei no curso de Mestrado em Educação da UEM, na área de concentração em Fundamentos da Educação. Em minha dissertação – *O currículo escolar e a lógica do desenvolvimento e da globalização no Brasil - 1961 a 2002: os pressupostos formuladores das diretrizes educacionais neoliberais* – examinei como o currículo, delimitado por dois momentos históricos, um de marcado traço desenvolvimentista e outro marcado pelo viés da chamada globalização, se tornou a expressão das condições e particularidades oriundas do desenvolvimento do capitalismo em sociedades periféricas como a brasileira.

Em 2003, tornei-me professor colaborador na UNIOESTE, na área de Educação Matemática, assumindo a docência na disciplina de Prática de Ensino I, coordenando a disciplina. Nessa ocasião, realizei discussão teórico-prática sobre a escola e o contexto sócio-político e econômico no qual se insere. Articulava o ensino com a teorização nos grupos e projetos de pesquisa e no curso de mestrado. Acompanhando os alunos no Estágio Supervisionado verifiquei a inquietação causada pelos resultados dos instrumentos avaliativos que reverberavam nas escolas campo de estágio. Trabalhando numa Licenciatura, à frente de uma disciplina que tematizava problemas escolares, e por ser professor de Matemática nas séries avaliadas pelo SAEB e pelo ENEM, os resultados largamente publicados pela mídia me incomodavam. Ainda não tinha clareza da lição muitas vezes repetida por Maria Célia Marcondes de Moraes – mais tarde minha professora no curso de Doutorado em Educação na

UFSC –, de que “nossa existência não esgota a história”, e permaneci com minhas inquietações referentes à prática escolar e aos procedimentos avaliativos, tanto os internos à escola, quanto os de larga escala.

A realização do Curso de Doutorado em Educação na UFSC teve o intuito de dar continuidade ao meu processo de crescimento intelectual. Vi no Programa de Pós-graduação desta instituição a possibilidade para tanto, uma vez que o programa objetiva a formação de educadores e pesquisadores, contribuindo para a pesquisa, o ensino e a extensão, três componentes necessários à consolidação do professor universitário. Minha participação nos estudos e atividades no *Grupo de Estudos de Políticas Educacionais e Trabalho – GEPETO* foi decisiva para meu aprimoramento acadêmico e amadurecimento a respeito da problemática que circundava meu tema de pesquisa, assim como as disciplinas cursadas, pelo rigor e trato teórico-metodológico no desenvolvimento da pesquisa.

Esse percurso permitiu-me elaborar com maior precisão as hipóteses de trabalho acerca das múltiplas determinações das políticas de avaliação em larga escala da educação no Brasil, precisamente do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB e do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. A esses agreguei análises acerca do Programa Internacional de Avaliação – PISA tendo em vista estabelecer algumas relações entre os mecanismos de avaliação nacionais e os internacionais. As respostas dadas às indagações formuladas ao longo de minha trajetória acadêmica estão sistematizadas neste trabalho.

## **1.1 Delimitação do problema**

A proposição da pesquisa, como referimos, articulou-se à dissertação de mestrado, em que me propus a entender como o currículo – no período histórico que compreende do desenvolvimentismo até a globalização – expressou as determinações e contradições internas e externas, fruto do processo e padrão de desenvolvimento e dominação capitalista, que engendram as relações econômico-sociais e político-ideológicas que determinam o tipo de sociedade, de Estado, de poder e, particularmente, de política educacional de um país.

As questões suscitadas para análise no curso de doutorado referem-se às reformas implementadas nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), em primeiro lugar a Reforma do Estado brasileiro e, conseqüentemente, a reforma da Educação Básica, que trouxe em seu bojo a intencionalidade de modernizar a educação ao

universalizar o Ensino Fundamental e ao introduzir novos parâmetros curriculares<sup>1</sup>. Imanente a esse quadro de reformas ganha proeminência os instrumentos avaliativos, ferramentas de controle social do Estado Avaliador, sob o pretexto de monitorar e mensurar a qualidade da educação.

Consoante com esse contexto, o Ministério da Educação e Cultura – MEC, por meio das atividades do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP desenvolve processos de avaliações em larga escala em âmbito federal, na tentativa professada de fortalecer um processo sistêmico de avaliação da educação nacional. Alguns estados brasileiros, seguindo a “onda” avaliativa, implementaram na década de 1990 programas em âmbito estadual. Subjacente à criação e desenvolvimento destes instrumentos há a intencionalidade de divulgar a necessidade de construção de uma cultura avaliativa nos meios educacionais. Ressaltam-se nesse momento a criação de três políticas de avaliação por parte da União, a saber, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM e o Exame Nacional de Cursos – ENC<sup>2</sup>.

Essa “onda” avaliativa, que ganha força endogenamente a partir dos anos de 1990, se integra no movimento mundial de proposições avaliativas para a educação, seguindo o que Dale (2001) denomina de agenda globalmente estruturada para a educação. Como forma de demarcar essa sintonia nacional com os ditames avaliativos em âmbito mundial, elencamos para análise, além do SAEB e ENEM, o Programa de Avaliação de Estudantes – PISA, considerado o maior instrumento avaliativo mundial, por englobar em suas avaliações de 2006, por exemplo, 57 países que juntos representam 90% da economia mundial (BRASIL, 2007).

Deixemos em suspenso por ora a validade destes instrumentos na mensura do alcance de conhecimento por parte dos alunos<sup>3</sup> e, por um momento, analisemos o *ranking* por eles apresentado. Ao considerarmos os resultados obtidos pelos estudantes brasileiros nesses três

---

<sup>1</sup> Shiroma *et al* (2002, p. 88) demonstram um panorama do conjunto de reformas da década de 1990, dentre elas podemos citar: Acorda Brasil! Tá na hora da escola!, Aceleração da Aprendizagem, Guia do Livro Didático – 1ª a 4ª séries, Bolsa Escola, Dinheiro Direto na Escola, Programa Renda Mínima, Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), Fundo para o Desenvolvimento e Valorização do Magistério (FUNDEF), Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), TV Escola, Programa Nacional de Informática na Educação, Programa de apoio à Pesquisa em Educação à Distância (PAPED), Programa de Manutenção e Qualificação do Ensino Superior, Censo Escolar, Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Exame Nacional de Cursos (PROVÃO), entre outros.

<sup>2</sup> Desde a promulgação em 14 de abril de 2004 da lei nº 10861 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação Superior – SINAES, o instrumento que avalia o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, habilidades e competências é o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE. (BRASIL, 2007f)

<sup>3</sup> Machado (1995) discute de forma detalhada a problemática da transposição de medidas numéricas consideradas no seu sentido físico ou matemático para processos educacionais.

instrumentos avaliativos, percebemos que não há como negar que, amparados nos dados constantes e divulgados por estes mecanismos de avaliação, os alunos da Educação Básica Brasileira não vêm se posicionando bem.

Esses elementos nortearam as questões que nos motivaram para análise, tomando como referência o quadro de reforma do papel do Estado, a reforma da Educação Básica que trouxe consigo, por exemplo, consubstanciada na promulgação da Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996), a tão festejada “ampla reformulação curricular” materializada nos PCN, até mesmo a suposta universalização do Ensino Fundamental. Ao nos reportarmos aos resultados dos instrumentos avaliativos SAEB, ENEM e PISA, somos remetidos a questionar por que esse “amplo processo reformador da década de 1990 se depara com esses resultados, considerados pífios” pelos ideólogos de plantão (CASTRO, C. M., 2001)? Quais são as relações e processos que explicariam tal contradição e quais seriam os elementos constituintes dessa contradição que poderiam explicar as relações e processos que emergiram e consolidaram essas reformas e exprimem-se nesses resultados? Qual a intencionalidade desses instrumentos avaliativos frente a ordem social? Essas questões nortearam nossa investigação.

Por considerarmos a avaliação um processo eminentemente social e que, subjacente a toda forma de manifestação da práxis social há uma ontologia, interessou-nos inquirir a respeito da ontologia dos mecanismos de avaliação em larga escala que ganham força, sobretudo no Brasil, a partir dos anos de 1990. Para consubstanciar esta análise elencamos alguns elementos constitutivos do ato avaliativo para desembocarmos na avaliação da aprendizagem escolar. Compôs nossa preocupação o estabelecimento de um contraponto entre a ontologia subjacente ao processo avaliativo no seu aspecto mais amplo, consubstanciado no processo de trabalho, e a ontologia dos instrumentos avaliativos do desempenho educacional em larga escala. Mesmo que a década de 1990 não inaugure esse movimento avaliador, como evidenciaremos, é quase inegável que a partir dos anos de 1990 esses recrudescem no Brasil, como o SAEB e o ENEM.

Um exame mais detalhado desses instrumentos avaliativos nos seus aspectos específicos e estritamente internos não é por nós contemplado, uma vez que nosso interesse foi o de investigar como se articularam no interior da ideologia da globalização, na qual ganhou proeminência – a partir da década de 1990 e, sobretudo no âmbito da reforma do Estado – a racionalidade econômica nos modos de gerir, e conseqüentemente avaliar, a Educação Básica brasileira. Importou-nos, portanto, verificar como esses mecanismos avaliativos mensuram a aprendizagem, apresentam seus resultados e fundamentam políticas educativas, principalmente as referentes ao investimento público em educação. Ao examinar

essas questões, buscamos evidenciar o aspecto que demarca a característica ontológica que embasa tais instrumentos.

O modo de produção capitalista, em seu atual estágio de desenvolvimento, exige e implementa processos e mecanismos de avaliação tendo em vista avaliar e controlar o sucesso ou o fracasso das proposições educacionais que implementa. Consoante a esse processo, o Estado avaliador regula o investimento em educação, decorrendo daí a importância dos mecanismos de avaliação tomados em seus resultados como parâmetro de investimento na área. Dessa forma, a avaliação educacional, ademais de servir de mecanismo de controle social, cumpre o objetivo de regular os investimentos em educação. Como subjacente a toda visão de mundo e a toda prática social existe uma ontologia que a embasa e a perpassa, com o processo de avaliação nos moldes dos instrumentos avaliativos em larga escala não é diferente. Seu aspecto ontológico é embasar a manutenção de uma estrutura social que se sustenta sobre a exploração do trabalho. Para a manutenção desse *status quo* social, portanto, é imperiosa a realização de uma dupla tarefa: conter em níveis de segurança a barbárie – condição inexorável desse modo de produção – e acenar ideologicamente com a “possibilidade” de desenvolvimento político e econômico para os países considerados não desenvolvidos. A construção dessa possibilidade se apóia, dentre outros elementos nos resultados dos instrumentos de avaliação escolar.

Quando nos reportamos aos anos de 1990, percebemos que a ideologia da globalização traz consigo a retórica do alívio da pobreza como um de seus mecanismos de controle social e de segurança a serviço do modo de produção capitalista. A avaliação educacional realizada por meio de testes padronizados em larga escala, consubstanciada na lógica da racionalidade econômica, se mostra como um importante mecanismo de controle social, por determinar os padrões mínimos de eficiência educacional “capazes” de incrementar a produtividade dos pobres, cultivando o seu *empoderamento*<sup>4</sup>, mesmo que essa produtividade seja uma produtividade em potencial, ou seja, sem possibilidade de aplicação. Dito de outra forma, num mundo sem possibilidades de empregos, os pobres devem manter-se empregáveis em potencial.

---

<sup>4</sup> Para o Banco Mundial, organismo que tem lançado mão por diversas vezes do termo: “o empoderamento e o direito de expressão das pessoas são fundamentais para o desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 34). Como alega o Banco, se encaixa no processo de assistência aos países de baixa renda no rol de estratégias para a redução da pobreza. Na acepção do Banco na cooperação para o desenvolvimento, o termo é utilizado para designar um processo contínuo que fortalece a autoconfiança dos grupos populacionais desfavorecidos, os capacita para a articulação de seus interesses e para a participação na comunidade e que lhes facilita o acesso aos recursos disponíveis e o controle sobre estes, a fim de que possam levar uma vida autodeterminada e auto-responsável e participar no processo político (BANCO MUNDIAL, 2004).

Tal idéia está presente nas políticas educacionais brasileiras que atravessam os anos de 1990, e que permanecem. Consideremos, por exemplo, as proposições políticas levadas a cabo pelo atual governo da República, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007), implantado em 2007, pelo qual a avaliação educacional é o indicativo para investimento técnico e financeiro na Educação Básica. É evidente a ininterruptão das duas características básicas que a avaliação educacional adquiriu ao longo dos anos 1990, a saber, a de prestar-se como importante mecanismo de controle social e a de servir como parâmetro de financiamento em educação. O governo Luiz Inácio Lula da Silva, agora no segundo mandato, segue a tônica que se tornou lugar comum em nosso país mostrando que há uma prescrição por parte do Banco Mundial para que a educação seja pensada preferencialmente com foco em seus resultados. A avaliação educacional mostra-se imprescindível, como se pode verificar no documento *Atualização das Estratégias do Setor de Educação: alcançando a educação para todos, ampliando nossa perspectiva e maximizando nossa efetividade – ESSU*<sup>5</sup>, publicado pelo Banco em 2006. O traço marcante desse documento é a forte e decisiva presença da prescrição de que as políticas sociais sejam compostas por programas que tenham seu foco prioritário nos resultados. Aqui, segundo nossa análise, a avaliação educacional meritocrática ganha proeminência compondo o discurso ideológico do Banco Mundial que, por via do controle mediante avaliação, alcançaria a maximização do impacto da educação no crescimento econômico e na redução da pobreza. As proposições do Banco Mundial se refletem em alguns elementos da política educacional do governo Luiz Inácio Lula da Silva, que tem na avaliação sua espinha dorsal. Esta política articula-se em torno do PDE e do *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB* (BRASIL, 2006); do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* (BRASIL, 2007c) e do *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB* (BRASIL, 2007c)<sup>6</sup>, composto pelos resultados advindos principalmente do SAEB e do Prova Brasil<sup>7</sup>.

O modo de governar e conduzir as questões econômicas, políticas e sociais se explicita nos compromissos e prioridades que seu governo assumiu, como o não rompimento com

---

<sup>5</sup> No original o documento é denominado *Education Sector Strategy Update: Achieving Education For All, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness (final draft)*, 2006.

<sup>6</sup> O IDEB é o indicador para o governo das escolas a serem foco do auxílio da União, técnico ou financeiro, dependendo da função que ocupe na implementação da política educacional brasileira.

<sup>7</sup> Convém destacarmos algumas características que diferenciam o SAEB propriamente dito e a Prova Brasil, dois exames complementares que compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica. Desenvolvida em 2005, a Prova Brasil avalia as escolas públicas localizadas em área urbana nas habilidades em Língua Portuguesa com foco em leitura e Matemática com foco na resolução de problemas. Aplicada aos estudantes de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental abrangendo a maioria das escolas públicas urbanas (BRASIL, 2007e).

compromissos definidos no campo da macroeconomia<sup>8</sup>. Sobre a forma de governar de Luiz Inácio Lula da Silva, Boito (2005, p. 2) esclarece que

O Governo Lula está construindo uma nova versão do modelo capitalista neoliberal. Ele promoveu pequenas mudanças na política econômica e na política social que, embora não cheguem a provocar mudanças na dependência econômica e financeira da economia nacional e nas condições de vida da população trabalhadora, poderão dar um novo fôlego político a esse modelo antinacional e antipopular de capitalismo.

Essa estratégia política vicejou durante os dois mandatos de FHC. De acordo com Leher (2005, p. 3),

Os motivos que explicam a confirmação da manutenção das mesmas tendências destrutivas verificadas no governo Cardoso, por parte de um governo eleito sob a égide da esperança na transformação, não são o tema central deste artigo e, portanto, somente serão indicados. É possível adiantar que a “Carta aos Brasileiros” (julho de 2002) e a coalizão de classes que sustenta o seu governo explicam muito o quadro atual das políticas do Estado, notadamente o peso do tributo neocolonial da dívida que impõe um superávit primário que ultrapassa 4,5% do PIB e requer a taxa de juros mais alta do Planeta. Nesse sentido, a prioridade segue sendo o capital rentista. Conforme o BC, entre 1998 e 2004, a soma dos superávits primários totalizou R\$ 316,4 bilhões, mas o Estado pagou R\$ 696 bilhões de juros! (grifo nosso)

No que concerne às políticas educacionais, Leher (2005) lembra que no âmbito dos Congressos Nacionais de Educação - CONED ou do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública - FNDEP, espaços que produzem conhecimento sobre a educação ou lugares de interface entre a produção de conhecimento e as lutas em defesa da educação pública, alguns consensos foram consolidados no transcorrer dos anos de 1990, quais sejam:

---

<sup>8</sup> Como exemplo disso, podemos citar a manutenção de índices elevados de superávit primário, que em 2007 atingiu 3,98% do PIB (BRASIL, 2008), a proposição de manutenção da Desvinculação de Rendimentos da União – DRU, que permite ao governo desviar até 20% das verbas destinadas às políticas sociais. Ainda segundo Boito (2005, p. 3), “O primeiro ajuste que o Governo Lula efetuou no modelo aparece na sua política agressiva de exportação. Essa política não rompe a hegemonia do capital financeiro, mas atende aos interesses de parte da burguesia interna, permitindo uma ampliação da base burguesa do modelo capitalista neoliberal [...]. Mas por que é possível afirmar que, apesar disso, o capital financeiro permanece hegemônico? Porque Lula estimula a produção na medida em que isso atenda os interesses do capital financeiro. Em primeiro lugar, ele estimula a produção voltada para a exportação. Não teria sentido, de fato, estimular a produção voltada para o mercado interno. Isso interessaria aos trabalhadores brasileiros que aspiram melhorar suas condições de vida, mas não ao capital financeiro e ao governo que representa os interesses desse capital. O objetivo da produção é a caça aos dólares, e o trabalhador brasileiro compra a sua comida em moeda nacional. Por isso, estimula-se especificamente a exportação e não a produção em geral. Em segundo lugar, mesmo no estímulo à exportação, é preciso não ultrapassar a medida daquilo que interessa às finanças. Mais dólares, mas, atenção!, desde que esses dólares possam ser direcionados para o pagamento dos juros da dívida. Logo, o *superávit* primário e os juros devem permanecer elevadíssimos mesmo que isso limite as exportações”.



a) as políticas do Banco Mundial focalizadas e assentadas em noções assistencialistas, objetivando antes a governabilidade do que a difusão do conhecimento científico, tecnológico, artístico e cultural, redefiniram, regressivamente, a educação pública e, por conseguinte, teriam de ser recusadas para que o país pudesse edificar um sistema educacional de caráter republicano, universalista, público e democrático, em todos os níveis; b) a disjunção entre a educação fundamental, média, técnico-profissional e superior teria de ser revertida; c) o irrisório patamar de 4,0% do PIB, destinado ao conjunto da educação pública, teria de ser ampliado emergencialmente para 7% do PIB, conforme previsto no PNE; d) o eixo de expansão da educação superior teria de ser público e gratuito e, para tanto, as verbas públicas teriam de ser alocadas no sistema público e não no setor privado, já robustecido ao longo dos anos 90 por incentivos fiscais, empréstimos subsidiados e programas de bolsas etc.; e) o CNE deveria ser inteiramente redefinido de modo a assegurar que de órgão de governo passasse a órgão de Estado e f) os profissionais da educação teriam de possuir um piso salarial e um plano geral de carreira que valorizassem a qualificação e a dedicação desses profissionais às suas instituições (LEHER, 2005, p. 3, grifo nosso).

Uma característica marcante, que ilustra como as ações no campo das políticas educacionais do governo Luiz Inácio Lula da Silva vêm desconsiderando esses consensos, é a adesão às políticas emanadas do Banco Mundial<sup>9</sup>. Segundo Leher (2005, p. 3),

*As lições derivadas da experiência da América Latina com o Banco atestam que a adesão incondicional e sem subterfúgios do governo de Lula da Silva à agenda do Banco é um primeiro grande indicador de que o passado segue oprimindo o cérebro dos dirigentes governamentais.*

O social-liberal Luiz Carlos Bresser-Pereira veio a público em setembro de 2007 para alardear em tom alvissareiro a “morte” do FMI e do Banco Mundial, alegando que “essas duas instituições estão mortas; não têm mais razão de ser”. Prossegue:

O acordo de Bretton Woods, de 1944, baseado no princípio do câmbio fixo, entrou em colapso em 1971, quando o governo americano suspendeu a paridade do dólar. O Banco Mundial por sua vez, se esvaziou quando, no início dos anos 1980, abandonou o desenvolvimentismo que o caracterizara desde a sua fundação e se transformou no principal agente de reformas

---

<sup>9</sup> No programa de governo de Lula para a eleição de 2002, *Uma escola do tamanho do Brasil*, havia a promessa de consideração dos consensos firmados por boa parte dos educadores no âmbito dos espaços públicos de discussão no transcorrer dos anos 1990. Nesse programa consta que: “As propostas de ação do governo Lula para superar a grave situação educacional atual devem estar em consonância com as reivindicações da sociedade civil organizada refletidas nos avanços políticos feitos no âmbito do Congresso Nacional quando da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE). Uma das ações prioritárias do governo Lula nessa direção será reexaminar os vetos do presidente Fernando Henrique ao PNE, criando as condições para que através dos esforços conjunto da União, Estados, Distrito Federal e municípios, o percentual de gastos públicos em educação em relação ao PIB sejam elevados para o mínimo de 7 % no período de 10 anos” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 22). Lembramos que os vetos de Fernando Henrique Cardoso foram mantidos pelo governo de Lula, como consta em Leher (2005).

neoliberais orientadas para o mercado. O Banco Mundial até essa época financiava principalmente investimentos dos Estados em infra-estrutura; a partir de então passou a supor que o setor privado se encarregaria da tarefa. Some-se a isso o fato de que se tornava cada vez mais difícil para o Banco obter recursos novos de forma que se limitava a fazer a rolagem de empréstimos velhos para compreendermos por que essa agência deixou de ser um banco de desenvolvimento para ser apenas instrumento de imposição de condicionalidades a países endividados (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 1).

Sobre a decadência do FMI, Bresser-Pereira (2007, p. 1) afirma que

O FMI poderia ter conservado seu papel de prestador de última instância para países. Entretanto seus recursos deixaram há muito de serem suficientes para isso. Procurou transformar-se em guardião da estabilidade monetária, mas mesmo nesse ponto fracassou. A partir dos anos de 1990, participou da política de crescimento de poupança externa, ou seja, com *déficit* em conta corrente, uma política que causaria sucessivas crises de balanço de pagamentos nos países que a adotaram. Dessa forma, de guardião passou a promotor da instabilidade macroeconômica.

Perguntamos-nos a respeito da natureza dessa “mudança” repentina, que torna o Banco Mundial e o FMI tão “distintos” dos outrora – e não tão outrora assim – ditadores de políticas públicas que inclusive consubstanciaram o Plano da Reforma do Estado do qual Bresser-Pereira é um dos principais mentores. Por suas afirmações, mesmo quando da elaboração do Plano de Reforma, a situação desses organismos internacionais não diferia da agora apontada:

A morte dessas instituições não é apenas metafórica. Muitos países em desenvolvimento perceberam o logro em que se meteram quando, nos anos 1970, e, novamente, nos anos 1990, procuraram crescer com poupança externa. Assim, no final dos anos 1990, eles depreciaram suas moedas e passaram a ter elevados superávits em conta corrente. Pagaram os empréstimos ao FMI, e este, agora, sem receitas, tem dificuldades em pagar seus próprios funcionários. Deveremos nos lamentar pelo esvaziamento do FMI e do Banco Mundial? Sim, se estivessem realmente realizando seus papéis – o primeiro, de prestador de última instância, o segundo, de promotor do desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 2).

O pensamento liberal-conservador, afeito à permanência e manutenção do *status quo* regido pelo capital, lança mão do artifício ideológico de ora endeusar, ora criticar os mecanismos que dão suporte a essa sociabilidade, isso está presente no discurso de Bresser-Pereira e intentamos mostrar o mesmo nas políticas educacionais atuais, seguidoras dos

ditames do Banco Mundial<sup>10</sup>. Isto mostra que tal instituição não morreu, muito pelo contrário permanece atuante no cenário político, caso do PDE do governo Luiz Inácio Lula da Silva. A iniciativa de Bresser-Pereira é ideológica e combina com a postura liberal-conservadora da política no Brasil, que recrudescer a partir dos anos de 1990. Isto confirma não só a eficácia, bem como a continuidade da importância do papel do Banco Mundial.

Um exemplo de prescrições do Banco que refletem nas proposições políticas educacionais de Luiz Inácio Lula da Silva pode ser apreendido no texto que atualizou o documento *Estratégia do Banco Mundial para o setor da educação*, publicado em 1995, para uso interno do Banco e em 1999 para a América Latina e o Caribe<sup>11</sup>. A atualização em 2006, como relatório anual do Banco, intitulou-se, como assinalado, *ESSU – Atualização das Estratégias do Setor de Educação: alcançando a educação para todos, ampliando nossa perspectiva e maximizando nossa efetividade*<sup>12</sup>. No seu Sumário (BANCO MUNDIAL, 2006) encontramos os motivos alegados para tal atualização cuja bandeira é o alcance da tão propalada Educação Para Todos juntamente com o estabelecimento das Metas do Milênio (BANCO MUNDIAL, 2000) e *Education for All Fast Track Initiative* (BANCO MUNDIAL, 2002); considera também o impacto do HIV/AIDS na educação, maior demanda para a educação secundária juntamente com maior atenção à importância da educação terciária e a aprendizagem ao longo da vida e a idéia recorrente do papel crucial do conhecimento voltado ao crescimento econômico. Também é incorporado nessa estratégia atualizada o *Relatório Anual do Banco Mundial*, de 2004 (BANCO MUNDIAL, 2004), além de artigos preparados pelo setor de educação do Banco<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Mesmo que o atual governo, no âmbito do discurso, propague a idéia de defesa e luta pelos acordos e consensos coletivos, seu alinhamento aos ditames do Banco contraria as lutas em defesa da educação pública, travadas sobretudo nos anos 1990, como já afirmamos com base em Leher (2005).

<sup>11</sup> Trata-se do documento *ESSU - Education Sector Strategy* (World Bank, 1999) no qual o principal objetivo pode ser identificado na iniciativa em abrir o setor educacional como opção de investimento para firmas privadas. O documento endossa ainda a ênfase na Educação Básica advogando, assim, a oferta pelo mercado dos outros níveis educacionais, o uso de novas tecnologias como instrumento para a reforma curricular e a primazia do treinamento dos professores em detrimento da formação.

<sup>12</sup> *Education Sector Strategy Update: Achieving Education For All, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness (final draft)*, 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org>. Os excertos utilizados neste trabalho foram traduzidos por Adriana Turmina, Lea Cardoso, Mara Schneider, Luciano Rocha, Claudio Zainnaghi, Kátia Lopes e Eneida Shiroma, integrantes do GEPETO. As referências ao documento serão feitas como tradução do GEPETO.

<sup>13</sup> Essas idéias estão elencadas no seguinte trecho do documento: “*This Education Sector Strategy Update builds on the World Bank’s 1999 sector strategy for education. With the broad goal of achieving basic education for all, the 1999 strategy focused on the poorest children and girls, early childhood interventions, innovative delivery, and systemic reform. These priorities remain valid today. Nonetheless, they need to take account of some significant recent changes in the international environment, including the establishment of the Millennium Development Goals and the Education for All Fast Track Initiative; wider recognition of the impact of HIV/AIDS on education; greater concern about the huge learning gaps across and within countries; higher demand for secondary education; and greater awareness of the role of tertiary education and lifelong learning*”

No que tange ao nosso estudo, o aspecto crucial é a forte e decisiva presença no documento da prioridade que os programas e estratégias de redução da pobreza devem dar aos resultados. É nesse aspecto que a avaliação educacional meritocrática ganha proeminência. Esta idéia-força da educação voltada especificamente para os resultados compõe o discurso ideológico do Banco Mundial e fortalece a idéia de que por via do controle e avaliação prioritariamente focados nos resultados se daria a maximização do impacto da educação no crescimento econômico e conseqüentemente na redução da pobreza.

A distinção entre o ESSU, documento de 2006, e o documento de 1999, do qual o primeiro é uma atualização, é apontada da seguinte forma:

Além disso, o ESSU tem alguns elementos genuinamente novos em relação à estratégia de 1999: pois inclui os indicadores dos resultados da educação nos documentos estratégicos dos países; maior confiança nas iniciativas do *Fast Track* como canal doador de assistência para a educação primária (incluindo o Banco) em países de baixa renda; ênfase em medidas da aprendizagem alcançada; foco na relação educação e mercado de trabalho; mais atenção sistemática à educação secundária, terciária e ensino de ciências; maior ênfase à *accountability*<sup>14</sup>, sistemas de incentivos para melhorar os sistemas de oferta de serviços educacionais (*service delivery*); urgente prioridade de equidade no acesso à educação (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 8-9).<sup>15</sup>

Dentre os três temas enfatizados nessa estratégia encontramos a prescrição de que se deve “fazer com que a educação seja mais orientada para os resultados”<sup>16</sup>. Consta no documento a afirmação de que

---

*in promoting knowledge-driven economic growth. Furthermore, our knowledge has deepened as a result of important new analytical work, including the 2004 World Development Report, Making Services Work for the Poor, and several reports prepared by the education sector”* (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 1; tradução GEPETO).

<sup>14</sup> Consta em CEPAL. UNESCO (2004, p. 24) que: “*La mayor autonomía de la escuela reconoce la importancia de la rendición de cuentas (accountability), cuyo objeto es entregar información que permita a la comunidad, a la autoridad y a la sociedad en general saber si el establecimiento está cumpliendo con las metas y funciones acordadas. El sistema de rendición de cuentas se asocia al mejoramiento en el desempeño de los alumnos no sólo porque faculta a actores extra-escuela – desde padres hasta instancias centrales de planificación y evaluación – para exigir una oferta pertinente y de calidad, sino porque también introduce en la escuela rutinas de compromiso y monitoreo, que imponen mayor sentido de responsabilidad por el funcionamiento y los resultados*” (grifo nosso).

<sup>15</sup> “*Furthermore, the ESSU has some genuinely new elements relative to the 1999 strategy: inclusion of education outcome indicators in country strategy documents; greater reliance on the Fast Track Initiative to channel donor assistance for primary education (including the Bank) in low-income countries; emphasis on measuring learning achievement; focus on education labor market linkages, with more systematic attention to secondary, tertiary, and science education; greater emphasis on accountability and incentive systems to improve service delivery; and urgent priority to equity in access and education quality*” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 2; tradução do GEPETO).

<sup>16</sup> No documento ESSU, consta que: (“*Three themes are emphasized: • Integrating education into a countrywide perspective • Broadening the strategic agenda through a systemwide approach • Becoming more results-oriented*) (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 7, grifo nosso).

A ênfase nos resultados requer a inclusão de um indicador chave de resultados em todas as Estratégias de Assistência aos Países e de Redução da Pobreza e o maior uso da avaliação do impacto. Esta abordagem orientada pelos resultados será bem sucedida apenas se o país abraçar esta causa e se os doadores trabalharem juntos no desenvolvimento de sistemas de monitoração e avaliação de dados (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 8)<sup>17</sup>.

O documento prescreve a urgência em promover uma educação orientada por resultados para “maximizar a eficácia do suporte do Banco Mundial”. Há nele um claro direcionamento para que a educação seja planejada com foco principal nos resultados, privilegiando estratégias que a vinculem aos processos de gestão de desempenho. Desse modo, destacamos as características-chave do ESSU como:

- parceria global para construir e sistematizar avaliações de aprendizagem visando construir estratégias sobre aprendizagem;
- incluir indicadores de resultados da educação para os financiamentos de estratégias de desenvolvimento e redução da pobreza;
- avaliação de impacto e de resultados para refinar estratégias de financiamento da educação ao nível dos países;
- programa de treinamento conjunto para funcionários-clientes do Banco Mundial para monitoramento e avaliação orientada para resultados embasada por ferramentas e laços com redes nacionais e regionais de pesquisa (2006, p. 18).<sup>18</sup>

A importância dos resultados de medida da aprendizagem dos alunos como forma de auxiliar na formulação de políticas eficazes é tratada no documento, como podemos observar na afirmação de que<sup>19</sup>:

<sup>17</sup> “The emphasis on results will require the inclusion of key education outcome indicators in all Country Assistance Strategies and Poverty Reduction Strategies and the greater use of impact evaluation to refine and inform strategy. Such a results-oriented approach will succeed only if the country embraces it and if donors work together in developing monitoring and evaluation systems and data.” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 1; tradução do GEPETO).

<sup>18</sup> “Key features of the ESSU are: • A global partnership to systematize capacity building for learning assessments and to help countries develop reliable, timely statistics about student learning. • Inclusion of key education outcome indicators in all country assistance strategies and poverty reduction strategy credits.

• Greater use of impact evaluation—including in such areas as system efficiency and the cost effectiveness of education investments—and use of evaluation results to refine education strategy at the Bank and country levels. • A joint staff-client learning program in results orientation and monitoring and evaluation, supported by toolkits and liaisons with national and regional research networks” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 17; tradução do GEPETO).

<sup>19</sup> Podemos perceber indicação na mesma direção no documento elaborado em conjunto pela CEPAL e UNESCO (2004, p. 23) onde consta que: “No se puede gestionar con eficiencia sobre una realidad que no se conoce. Al respecto, la región enfrenta escasez de información y conocimiento sobre aspectos centrales que inciden en decisiones de gestión. Muchos países desconocen la cantidad de docentes reales que tienen, sus estadísticas de matrícula son sólo aproximadas, y no existe una sistematización normada de acopio de resultados y rendimientos. En algunos casos, temas decisivos que inciden en la calidad y pertinencia del servicio se abordan o discuten sin uso de información cabal y oportuna. Mientras la información sea ocasional y poco consolidada, la calidad de la gestión se lesiona porque no hay acceso a diagnósticos acabados de los aspectos

Países em desenvolvimento não possuem dados de resultados de aprendizagem. Esse é um gargalo em formular políticas eficazes para melhorar a relevância e eficácia do ensino e da aprendizagem em todos os níveis (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 73).<sup>20</sup>

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva não inaugura as avaliações de larga escala no Brasil, porém, afirmamos que há um recrudescimento na propositura das políticas avaliativas e esta postura está em estreita consonância com os ditames do Banco Mundial. Esse fato pode se apreendido na lógica segundo a qual via ampliação do aparato avaliativo e no foco centrado nos resultados escolares, a educação realizaria melhor o papel que lhe é requerido na redução da pobreza e na galgada da escala do crescimento econômico. Este alinhamento entre o governo Luiz Inácio Lula da Silva e o Banco Mundial se dá, principalmente, pelo não rompimento com as duas idéias-chave presentes na avaliação educacional de cunho meritocrático, a saber, por um lado, o aumento do controle social via avaliação e, por outro, o uso de avaliações em larga escala como parâmetro para o financiamento do setor educacional. A lógica gerencial lança mão de um arcabouço de avaliações de políticas públicas focadas exclusivamente nos resultados, prestando-se como parâmetros do financiamento em educação. As ações educacionais do governo Luiz Inácio Lula da Silva materializadas no – PDE (BRASIL, 2007c), como mostramos expressam esse alinhamento.

A globalização se mostra como o grande “guarda-chuva” sob o qual se ampara esse emaranhado que aglutina o credo neoliberalizante que reflete na proposição de reformulação do papel do Estado que, por sua vez, tem como corolário a reforma da Educação Básica.

## 1.2 Considerações sobre a globalização

---

*críticos de la educación, ni evaluación fundamentada de las necesidades, ni conocimientos adecuados para elaborar estrategias de largo plazo”.*

*Para promover el uso adecuado de información oportuna, cuyo objeto sea mejorar la gestión del sistema en sus distintos niveles, es necesario que cada país disponga de suficiente capacidad para realizar estadísticas, evaluaciones e investigaciones educacionales; y que tenga acceso a un acervo de investigaciones sobre el respectivo sistema escolar que permita orientar cambios e intervenciones”.*

<sup>20</sup> *“Most developing countries are still relying on anecdotal evidence of trends in learning outcomes. This is a critical bottleneck in formulating effective policies to improve the relevance and effectiveness of teaching and learning at all levels” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 73; tradução do GEPETO).*

Um dos argumentos sustentadores da globalização, e das reformas que desencadeou, trata da ineficiência do Estado tendo em vista justificar sua reforma rumo à eficiência. A reforma da Educação Básica nacional, a partir da década de 1990, foi instrumentalizada para garantir a efetivação de inúmeros aspectos da reforma do Estado. Despontou, nesse movimento um novo modo de gerir a educação, isto é, era necessário adequar a gestão educativa às leis do mercado. A avaliação figurará como componente desse modo de gestão educacional, servindo, entre outras funções, como parâmetro de distribuição de recursos às instituições educacionais.

O credo globalizante deve ser analisado levando-se em conta a essência social dos novos fenômenos políticos, econômicos, tecnológicos e culturais que ocorreram na esteira do movimento de reorganização do capital em escala mundial. Trata-se de uma perspectiva que dissimula as desigualdades sociais e legitima as políticas autocráticas neoliberais que impulsionam a recomposição dos processos produtivos e de circulação, tanto de mercadorias como de moedas com vistas a garantir a valorização crescente do capital financeiro mundializado (CHESNAIS, 1996). A discussão acerca da globalização começa pela exigência de perceber a imprecisão do termo. Em primeiro lugar, por incorporar excessivas questões em seu âmbito, de cunho político, econômico e cultural; em segundo lugar, pela grande diversidade de significados que ideologicamente<sup>21</sup> lhe é atribuída, dependendo do campo em que se faça referência; em terceiro lugar, por agregar um tratamento cultural ao termo e pela generalização vazia em detrimento do significado histórico-social das transformações tecnológicas, econômicas e sociológicas. De forma geral, a ideologia da globalização se presta a responder à necessidade de legitimação e dissimulação da enorme concentração de poder de decisão que se manifesta nas relações de dominação nos aspectos econômicos, políticos e culturais. Castro (2001, p. 3-4) entende que

A ideologia da globalização forma parte de um processo mais geral de imposição do fundamentalismo neoliberal, conjunto de crenças e práticas de adaptação das sociedades à nova ordem econômica mundial comandada pela grande finança globalizada. [...] a rigor, trata-se de uma gigantesca instrumentalização ideológica de fenômenos novos, ligados a transformações tecnológicas, econômicas e sociológicas que são utilizadas

---

<sup>21</sup> Leher (1998) assinala que a globalização não é encarada com seriedade como conceito nem mesmo pelos americanos. O trecho retirado de Leher (1998, p. 83-84) que relata a entrevista feita por Enio Carreto, do *Il Corriere della Serra*, reproduzido pela *Folha de S. Paulo* em 2/11/1997, ao economista John K. Galbraith é exemplar. Quando questionado se a queda da bolsa em *Walt Street* não seria um dos efeitos da globalização, responde que: “Globalização é um termo que eu não uso. Não é um conceito sério. Nós, os americanos, o inventamos para dissimular nossa política de entrada econômica nos outros países. E para tornar respeitáveis os movimentos especulativos de capital, que sempre são causas de graves problemas”.

como base objetiva ou referências observáveis para montar um discurso mistificador. O discurso da globalização é mistificador porque transfere para o espaço planetário (até no sentido literal) a responsabilidade pelas conseqüências sociais concretas das mudanças econômicas pilotadas pelo grande capital financeirizado.

Castanho (2001) chama a atenção para o significado econômico inscrito na idéia de globalização, comumente associado à universalização das atividades econômicas, sociais e culturais. Por seu intermédio referenda-se uma dada inserção econômica, política e social dos países no mercado internacional, nas trocas econômicas, políticas e sociais. De acordo com o autor,

O fenômeno descrito como a *globalização* não é senão um capítulo, claro que com muitas especificidades, do movimento geral de internacionalização, ínsito ao capitalismo. Preferimos por isso denominá-lo *maré de globalização contemporânea*. Dentre suas inúmeras características destacam-se: o deslocamento do centro dinâmico do sistema da indústria para os serviços, especialmente os que têm relação com as tecnologias derivadas da microeletrônica e muito particularmente a informática; hegemonia, dentre os serviços, do setor financeiro, autonomizado em relação às atividades primárias e secundárias da economia, acentuando a tendência à financeirização existente desde os primórdios da monopolização capitalista no último quartel do século XIX; formação de megaconglomerados empresariais, especialmente no setor financeiro ou a ele ligados; realocação dos parques industriais dos países centrais para os periféricos, de que é exemplo a transformação da Ásia em “oficina do mundo”, e pulverização das tarefas produtivas em unidades; controle unitário do sistema pulverizado mediante sofisticação gerencial da produção multinacionalizada; proteção ao direito de propriedade intelectual, ao *know-how*, mediante legislação de patentes uniformizada no mundo todo; desregulamentação, vale dizer, diminuição da governabilidade regulada apenas “pelo mercado”: na verdade, pela máquina portentosa de conformação do mercado que é a mídia, também progressivamente cartelizada e, graças à tecnologia de transmissão via satélite, rigorosamente internacionalizada; hegemonia da ideologia neoliberal, tornada *vox una populi*, em parte pela manipulação dos instrumentos de conformação mercadológica da mídia, em parte pela diminuição da oposição decorrente da derrocada do socialismo real; formação de blocos regionais como pré requisito para a integração planetária – e assim por diante (CASTANHO, 2001, p. 21-22).

A ideologia da globalização<sup>22</sup> manifesta a idéia de uma realidade que não pode ser transformada, configurando-se como uma situação frente a qual parece não haver outra atitude

---

<sup>22</sup> O fato de considerarmos a globalização como uma ideologia não deve resumir seus efeitos concretos a ilusões ou aparências, pois, de acordo com Leher (1998, p. 84-85), “É muito mais do que isto: é uma realidade objetiva e operante, capaz de impelir governos e gestores do capital à ação, embora a ideologia não seja, é óbvio, a mola da história. Certamente esta afirmação deve soar estranha àqueles que vêem com ceticismo o papel determinante da ideologia na conformação das instituições.”



senão sua plena aceitação, principalmente no que diz respeito à aceitação das regras do mercado como reguladoras de todos os outros planos sociais. Como componente da realidade que não pode ser transformada, apenas maquiada e mascarada, a pobreza de parte substantiva da população mundial – reflexo da polarização atualizada do mundo – recebe um tratamento dicotômico, pois ao mesmo tempo em que não se objetiva o seu fim, esta deve ser mantida em níveis que minem o seu poder de rebelião contra a ordem econômica regida pelo capital financeiro. Não há como discordar de Leher (1998, p. 81): “[...] a globalização é uma verdadeira ideologia da mudança sem transformação [...]. No entanto essas mudanças preservam os interesses do capital às custas dos direitos do trabalho”.

Não restam dúvidas sobre a pretensão dos ideais globalizantes, a quem servem e a que se destinam. Trata-se de um movimento que dissimula os interesses particulares dos países economicamente desenvolvidos. O que constitui seu cerne é justamente a construção da crença de que os interesses de um grupo constituem interesse universal, fato que não é específico desse momento histórico, mas próprio do funcionamento da ideologia burguesa.

Muitas vezes os pressupostos recomendados para os demais países não são praticados pelos países que compõem a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE<sup>23</sup> e muito menos pelos países que compõem o G-7<sup>24</sup>. Exemplo disso pode ser encontrado na desigual intensidade das barreiras comerciais. A comercialização de produtos via exportações tem sido realizada cada vez com menores barreiras comerciais nos países do Sul, porém os países do Norte têm aumentado suas barreiras comerciais, caso das barreiras tarifárias e medidas *antidumping* das quais os Estados Unidos lançam mão como forma de fortalecer sua economia. Como mostra Dianni<sup>25</sup>, em dezembro de 2001 o congresso norte-americano aprovou a *Autoridade para Promoção Comercial* – TPA que reforçam a sua auto-proteção econômica. Com relação a este documento, também conhecido como *Fast Track*, Corone (2003, p. 6) afirma que,

De acordo com o Texto aprovado pelos deputados norte-americanos, abaixo são relacionados alguns pontos tendenciosos como: *Antidumping*: os EUA

---

<sup>23</sup> O comércio exterior, a partir dos anos de 1980, tem sido feito com cada vez menor barreira comercial nos países do Sul e com cada vez maior barreira nos países do Norte, como referido. Das 24 economias da OCDE apenas Japão, Austrália, Nova Zelândia e Turquia reduziram suas barreiras comerciais. As demais as têm fortalecido com o estabelecimento de quotas, restrições comerciais, barreiras sanitárias e medidas *antidumping* (BATISTA JR., 1996, p. 366).

<sup>24</sup> No final da década de 1970, Alemanha, Estados Unidos, França, Japão e Reino Unido formaram o Grupo dos Cinco para convocar reuniões de ministros de finanças e presidentes de bancos centrais. Em 1976, tornou-se Grupo dos Sete, com a entrada da Itália e do Canadá. Com a inclusão da Federação Russa, tornou-se conhecido como o Grupo dos Oito.

<sup>25</sup> Trata-se de artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, em 14 de dezembro de 2001 (CORONE, 2003).

usam sua legislação interna para barrar importações supostamente feitas a preços de custo ou abaixo do custo. O texto da TPA exige preservar a capacidade de os EUA colocarem em prática rigorosamente suas leis comerciais (proíbe enfraquecer a lei *antidumping* dos EUA); *Agricultura*: o texto impõe períodos razoáveis de ajustamento para a importação pelo EUA de produtos sensíveis; defende a preservação de programas internos para as comunidades rurais, distorcendo o comércio; mantém o crédito à exportação e preserva programas de desenvolvimento, além de retirar cítricos e açúcar dos acordos comerciais, exigir consultas do Congresso para negociações agrícolas; *Investimento Estrangeiro*: elimina exigência de performance, transferência forçada de tecnologia e outras barreiras não razoáveis ao estabelecimento e à operação dos investimentos; *Propriedade Intelectual*: tem o objetivo de refletir um padrão de proteção similar àquele encontrado na lei dos EUA; *Direitos Trabalhistas*: exige um relatório sobre o histórico trabalhista dos países que são parceiros comerciais potenciais dos EUA e faz apenas condenações esparsas ao trabalho infantil; *Regras Ambientais*: cria dificuldades de empresas privadas anularem leis ambientais de outros países. Numa eventual Alca, ficaria mais difícil para uma empresa do Mercosul ou do Brasil processar o governo dos EUA por restrições comerciais disfarçadas de regras ambientais.

Com a derrota do Keynesianismo<sup>26</sup> e a correspondente afirmação do neoliberalismo, a educação foi enfaticamente definida como serviço. Isso terá conseqüências nas proposições políticas e ideológicas para a educação, o que de certa forma refletiu-se na propagação da eficiência e da eficácia como metas a serem priorizadas e avaliadas no âmbito educacional. Nesse cenário os neoliberais se afirmaram como portadores da verdadeira doutrina capitalista e empreenderam reformas para a superação da crise estrutural na qual mergulhara o capitalismo. Essa crise, tratada como crise do Estado de Bem-estar Social, tem nas suas raízes motivos políticos e econômicos em que o padrão de Estado neoliberal, delineado a partir da década de 1970<sup>27</sup>, é propalado como instrumento capaz de reconstituir e reafirmar os interesses do modo de produção capitalista. Tais reformas configuraram uma “nova era”, a Era do livre mercado, em que é reeditada e aprofundada a chamada globalização, “filha legítima” da lógica e da história do Capital (FIORI, 2001).

Essa “filha legítima” é posta como resultante da acumulação do capital, desdobrado no processo produtivo, econômico e financeiro, controlado pelos países centrais sob a condução dos EUA, portanto, expressão da internacionalização financeira que se acirrou a partir da década de 1960<sup>28</sup>. Esse processo assinala a supremacia do capital financeiro com relação ao

---

<sup>26</sup> Marco da crise estrutural que determinou o fim dos “trinta gloriosos” anos do capitalismo fordista ou de Estado de Bem-estar social. Os mecanismos de ajuste keynesianos não lograram o êxito do decênio anterior e seus pressupostos foram atacados pelos neoliberais favoráveis à regulação da economia pelo mercado.

<sup>27</sup> No Brasil o Estado neoliberal se consolidou a partir do início da década de 1990.

<sup>28</sup> Para maior compreensão do processo de mundialização financeira cf. Chesnais (1996, 1998) e Tavares e Fiori (1998).

capital produtivo, com sérias implicações para a esfera da produção e para o mundo do trabalho. Desemboca em condições diferenciadas de exigência ocupacional, logo com impactos importantes na modificação do modelo educacional.

O padrão de Estado neoliberal é produzido colado tanto à idéia de internacionalização da economia, quanto à da globalização em substituição ao Estado de Bem-estar Social, defende a liberdade de mercado e, portanto, uma nova forma de intervenção do Estado na regulação da economia. Esse padrão é apontado como um processo recente, portador de novas perspectivas para o capital. Porém, se recorrermos à análise do modo de produção capitalista empreendida por Marx e Engels (1998, p. 8-9), há quase 150 anos, veremos suas indicações:

A necessidade de um mercado em constante expansão compele a burguesia a avançar por todo o globo terrestre. Ela precisa fixar-se em toda parte, estabelecer-se em toda parte, criar vínculos em toda parte.

A burguesia, pela exploração do mercado mundial, conferiu uma forma cosmopolita à produção e ao consumo de todos os países. Para desespero dos reacionários, retirou à indústria a base nacional em que esta se assentava. As velhas indústrias nacionais foram aniquiladas e continuam a sê-lo dia-a-dia. São suplantadas por novas indústrias, cuja introdução se torna uma questão de vida ou de morte para todas as nações civilizadas – indústrias que já não utilizam matérias-primas nacionais, mas sim oriundas das regiões mais afastadas, e cujos produtos se consomem simultaneamente tanto no próprio país como em todos os continentes. Em lugar das velhas necessidades, atendidas pelos produtos do próprio país, surgem necessidades novas, que exigem, para a sua satisfação, produtos dos países mais longínquos e de climas os mais diversos. Em lugar da velha auto-suficiência e do velho isolamento local e nacional, surgem um intercâmbio generalizado e uma generalizada dependência entre as nações. E isto se refere tanto à produção material quanto à produção espiritual. Os produtos espirituais de cada nação tornam-se patrimônio comum. A unilateralidade e a estreiteza nacionais mostram-se cada vez mais impossíveis; das inúmeras literaturas nacionais e locais nasce uma literatura mundial<sup>29</sup>.

Para Wood (2001, p. 104), “[...] a globalização não é uma nova época, mas um processo de longo prazo; não se trata de um novo tipo de capitalismo, mas da lógica do capitalismo tal como este foi desde o começo”<sup>30</sup>. Logo, a globalização é “uma conjuntura na trajetória do capitalismo” (FIORI, 1997). Um outro aspecto a ser pensado trata do papel forte do Estado que, do ponto de vista de Fiori (1997, p. 233), a ideologia da globalização não descartou. Assinala o autor que

<sup>29</sup> Para Marx e Engels (1998) a tendência a criar um mercado mundial é indissociável da própria noção de capital.

<sup>30</sup> De acordo com Wood (2001, p. 105), “Vista da perspectiva de Marx, como um processo a longo prazo, a globalização aparece como algo profundamente contraditório, no qual cada avanço na expansão do capitalismo trouxe consigo desde o começo novas instabilidades e novas possibilidades de luta”.

[...] o que a história nos conta é que a reestruturação do capitalismo mundial em curso é um fenômeno simultaneamente político e econômico e que, portanto, se a globalização é uma obra material dos mercados, sua verdadeira direção e significado vêm sendo dados pelas opções político-ideológicas de algumas poucas potências mundiais.

E, segundo o autor,

Tanto no plano da riqueza quanto no de poder, o que se constata, já na altura de 1980, praticamente após a reconstrução européia e asiática, é que houve uma revitalização dos estados e das fronteiras, mesmo que hoje a Europa esteja num processo de unificação de seus microestados, na busca de um mega-estado [...]. O que se viu no século XX foi, novamente, uma hiperconcentração de poder, maior do que a que houve no século XIX, naqueles mesmos países que, a partir de 1860, constituíram o núcleo orgânico do capitalismo como economia internacional e o núcleo orgânico do sistema interestatal responsável pela administração do capitalismo (FIORI, 2001, p. 194).

Da perspectiva apresentada por Fiori não há no contexto da globalização um enfraquecimento dos estados nacionais<sup>31</sup>, mas a sua “universalização” ou a sua uniformidade<sup>32</sup>. Para o autor,

Esta uniformidade cria a impressão de que esteja ocorrendo também uma fragilização generalizada dos estados nacionais e que esta seja mais uma das mudanças irreversíveis deste final de século. Trata-se, contudo, de uma verdade apenas parcial. O número de estados nacionais aumentou nos últimos vinte e cinco anos e ocorreu no campo da soberania um aumento da distância entre o poder e a riqueza dos estados do “núcleo central” do sistema e os da sua periferia (FIORI, 2001, p. 143).

---

<sup>31</sup> Para Wood (2006, p. 13): “El problema del estado en el capitalismo internacional es más complicado dado que el capitalismo global no posee un Estado internacional que lo sustente y, hasta el momento, tampoco creo que construya tal Estado. La forma política de la globalización no es un Estado internacional sino un sistema de varios estados nacionales; de hecho, considero que la esencia de la globalización es una creciente contradicción entre el alcance global del poder económico capitalista y el mucho más limitado alcance de los estados territoriales que el capitalismo necesita para sostener las condiciones de acumulación. Precisamente esta contradicción también es posible y necesaria por aquella división propia del capitalismo entre economía e política.”

<sup>32</sup> Para uma análise diversa da apresentada por Fiori (2001), consultar entre outros Afonso (1999).

A mundialização financeira<sup>33</sup> é comandada pela “mão pesada” da política de ajustes estruturais do Banco Mundial, a qual torna-se mais eficiente sobre os países latino-americanos, os quais deveriam economizar o máximo possível para honrar suas dívidas<sup>34</sup> e preservar seu crédito frente aos organismos internacionais, garantindo o processo de reprodução e ampliação da acumulação<sup>35</sup>. A doutrina do desenvolvimento cede lugar a uma espécie de subordinação na hierarquia global de riqueza. E é assim que, com o abandono das promessas de que todos os países chegariam a um alto consumo de massas, o discurso do *fim da pobreza* cede lugar ao *alívio* da mesma<sup>36</sup>. De acordo com Nagel (2001, p. 105-106),

A partir dessa década, quando a prática dos empréstimos é marcada não mais pelo **discurso a favor do desenvolvimento econômico, mas a favor da negação do crescimento da miséria**, coube, ao Banco Mundial, precisar os conteúdos, os métodos e/ou as formas para os ajustes que se fariam necessários aos países não-desenvolvidos. Sob tal diretividade, pode-se dizer que os governos nacionais passaram a fazer parte da globalização, por ficarem definidos e/ou gerenciados pelos organismos internacionais – o FMI e o Banco Mundial – que não só controlam, como interferem nas reformas políticas de todos os países pobres.

A pobreza é apontada pelos organismos internacionais, com força pelo Banco Mundial, como evidenciamos, não como o que realmente é, uma condição inextirpável do

---

<sup>33</sup> Para Chesnais (1996, p. 17), “A expressão ‘mundialização do capital’ é a que corresponde mais exatamente à substância do termo inglês ‘globalização’, que traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta ‘globais’. O mesmo vale na esfera financeira para as chamadas operações de arbitragem. A integração internacional dos mercados financeiros resulta, sim, da liberalização e desregulamentação que levaram à abertura dos mercados nacionais e permitiram sua interligação em tempo real. Mas baseia-se, sobretudo, em operações de arbitragem feitas pelos mais importantes e mais internacionalizados gestores de carteiras de ativos, cujo resultado decide a integração ou exclusão em relação às ‘benesses das finanças de mercado’. Como veio lembrar a crise mexicana de 1994-1995, basta pouca coisa para que um lugar financeiramente ‘atraente’ deixe de sê-lo em questão de dias e, de certa forma, fuja da órbita da mundialização financeira”.

<sup>34</sup> Um dos principais reflexos da mundialização financeira para o Brasil ficou conhecido como “crise da dívida” de 1982. De acordo com Nogueira (1999), a crise da dívida externa provocou a retomada de uma velha crítica que os países centrais e os organismos internacionais de crédito vinham fazendo às relações diplomáticas do Brasil com esses países. Reiteradamente a crítica se resumia ao “modelo de desenvolvimento para dentro”, articulado à substituição de importação. De acordo com os críticos, isso produzia distorções nas relações comerciais desses países com os seus compradores e desembocou numa crise econômica, fiscal e de liquidez. Por esta razão, nessa conjuntura de sérios problemas cambiais e de balanço de pagamento, o Banco Mundial introduziu uma nova modalidade de empréstimos, os empréstimos de ajustes estruturais e, posteriormente, os setoriais, também conhecidos como *Structural Adjustment Loans*. A nota inserida pela autora é esclarecedora: “De acordo com a lógica bancária esses dois empréstimos compõem uma linha de operação chamada ‘*Policy-Based Loan*’ – Empréstimo de Base Política” (NOGUEIRA, 1999, p. 122).

<sup>35</sup> Acerca do processo de endividamento crescente, particularmente do Brasil, dados e informações podem ser encontrados em Baer (1986) e Gonçalves e Pomar (2001).

<sup>36</sup> Segundo Leher (1998, p. 174), “Neste novo cenário, marcado pelo fim da *guerra fria*, a promessa de Desenvolvimento é deslocada do foco de ação do Banco e a prioridade à pobreza assume lugar de destaque. A orientação política é precisa: a pobreza tem de ser aliviada.”

modo de produção da vida sob a lógica do capital, mas sim como uma anomalia, como um defeito na aplicação dos ditames dos organismos internacionais na trajetória dos países na escala do desenvolvimento.

Assim, ganha força, principalmente a partir dos anos de 1990 a relação entre pobreza e educação, ou melhor, da pobreza com a falta ou ineficácia da educação. Logo, a educação eficiente desponta como solução para aliviar a pobreza. Cabe a avaliação verificar, medir e expressar o grau de eficiência da avaliação. Acabamos de fazer uso das expressões avaliação, verificar, medir e expressar, de que forma se articulam ou se distinguem? É o que, passamos a expor nessa introdução.

### **1.3 Avaliação e verificação: conceito e diferença**

Os problemas educacionais, ou o baixo rendimento dos alunos em testes avaliativos de larga escala servem muitas vezes de justificativa para os problemas sociais, como por exemplo, a pobreza e condições de miserabilidade de várias formas que figuram como marca indelével da sociabilidade regida pelo capital. Desse modo, a educação que se propaga como a ideal, se mostra como uma imprescindível forma de ajuste das desigualdades sociais. Trata-se da educação eficiente, capaz não só de reverter os baixos escores dos estudantes nos testes avaliativos, dotando-os de habilidades e competências requeridas pela sociabilidade assentada no lucro, bem como acenar como possibilidade de saída de uma condição econômica desfavorável, a pobreza, por meio do *empoderamento* dos mais pobres, tornando-os assim, pobres eficientes.

A eficiência dita o tom das ações do Estado capitalista, que se mostra eficiente na avaliação e no controle social impondo como norma que para a educação transpor o escrutínio da eficiência, que essa deva ser constantemente avaliada e rotulada pelos seus resultados. Para tanto, muitos aspectos que interferem no aprendizado por parte dos estudantes, são desconsiderados, recebendo atenção maior o rendimento dos alunos em testes ou provas que intentam mensurar seus conhecimentos.

Como a avaliação só tem razão de existir, se estiver ontologicamente fundamentada num projeto social mais amplo, se estiver posicionada de forma a obter respostas significativas para este projeto social, é que nos reportamos à avaliação do rendimento escolar nos seus aspectos ontológicos que a formatam dessa, ou daquela maneira.

Conceituemos o que denominamos ato avaliativo, pois tal conceituação nos permitirá diferenciar avaliação de processo de verificação. Traçamos, em linhas gerais e amplas, uma definição de avaliação<sup>37</sup>, embora a dificuldade, e até mesmo a impossibilidade, de defini-la de uma vez por todas seja grande. Saul (1994, p. 95) sugere que,

[...] quando falamos em avaliação, não estamos sempre nos referindo à mesma coisa. Já houve quem dissesse que avaliação é um ‘casaco de várias cores’, indicando assim que, apesar de ter a mesma raiz, a mesma essência, a avaliação tem muitos ramos, muitas dimensões.

Sabendo dessa dificuldade, procuramos estabelecer uma definição tratando da avaliação de forma mais geral<sup>38</sup>, pois, sendo a avaliação escolar uma prática avaliativa, a mesma, apesar de formada por matizes que lhe são próprios, terá seu rigor conceitual respaldado nesta definição mais ampla.

O termo avaliar tem sua origem na língua latina, na composição *a-valere* que significa “valorar a...”, ou seja, “dar valor a ...”. Podemos afirmar que o conceito é formulado tendo por base as determinações do comportamento de atribuir valor, ou qualidade, a alguma coisa, realização ou decorrer de uma ação que, por si só, admite um posicionamento que nega ou reforça positivamente o objeto ou, como dissemos, a coisa, a realização ou o decorrer da ação avaliada. Pensando de acordo com Luckesi (1995, p. 93),

O ato de avaliar implica coleta, análise e síntese dos dados que configuram o objeto da avaliação, acrescido de uma atribuição de valor ou qualidade, que processa a partir da comparação da configuração do objeto avaliado com um determinado padrão de qualidade previamente estabelecido para aquele tipo de objeto. O valor ou qualidade atribuídos ao objeto conduzem a uma tomada de posição a seu favor ou contra ele. E o posicionamento a favor ou contra o objeto, ato ou curso da ação, a partir do valor ou qualidade atribuídos, conduz a uma decisão nova: manter o objeto como está ou atuar sobre ele.

---

<sup>37</sup>De acordo com Carrara (2002, p. 1), “Flui admirável verbosidade prescritiva dos textos que pretendem esgotar a descrição de atividades e funções pertinentes à avaliação da aprendizagem escolar. Medir, especificar, localizar, integrar, analisar, definir, examinar, selecionar, verificar, formular, identificar, construir, estabelecer, dominar, interpretar e observar constituem asserções verbais típicas do exemplário básico pertinente ao esforço de retratar, através de ações finais do avaliador e do educando, o que, na verdade, constitui processo permeado de eventos transversais diversos e complexos”.

<sup>38</sup> Denominamos processo de avaliação geral aquele que compreende e extrapola os demais campos particulares de avaliação, como é o caso da avaliação escolar.

Sendo assim, a avaliação pode ser definida como ajuizamento<sup>39</sup> da qualidade da coisa ou da ação avaliada, logo implica um posicionamento com relação ao que se avalia, podendo refletir na sua aceitação ou transformação. Luckesi (1995, p. 33) define avaliação como “[...] um julgamento de valor sobre manifestações relevantes da realidade, tendo em vista uma tomada de decisão”. Considerar a avaliação como um juízo de valor significa perceber que encerra uma afirmação qualitativa sobre determinada coisa ou ação, sempre com base em critérios pré-estabelecidos. Ou seja, o que se avalia será tanto mais satisfatório quanto menos se distanciar do ideal pré-estabelecido. Esse juízo de valor se realiza com base nas características relevantes do objeto da avaliação, portanto,

O juízo emergirá dos indicadores da realidade que delimitam a qualidade efetivamente esperada do objeto. São os sinais do objeto que eliciam o juízo. E, evidentemente, a seleção dos sinais que fundamentarão o juízo de valor dependerá da finalidade a que se destina o objeto a ser avaliado (LUCKESI, 1995, p. 33).

A avaliação necessariamente conduz a um posicionamento frente à porção do real que se toma para objeto de exame. Ou seja, o juízo de valor, pela sua especificidade mesma, como processo humano, portanto social, reflete<sup>40</sup> num posicionamento de não indiferença, o que significa obrigatoriamente um posicionamento e conseqüentemente uma decisão frente ao que

<sup>39</sup> Essa expressão é utilizada por Luckesi (1995, p. 69) que esclarece: “Em lógica, juízos são afirmações ou negações sobre alguma coisa. Essas afirmações ou negações poderão incidir sobre o *aspecto substantivo* ou sobre o *aspecto adjetivo* da realidade. O juízo que se faz sobre o aspecto substantivo da realidade recebe a denominação de *juízo de existência*, na medida em que sua expressão pode ser justificada pelos dados empíricos da realidade. O juízo, porém, que expressa a qualidade do objeto que está sendo ajuizado, recebe a denominação de *juízo de qualidade*, desde que incida sobre uma realidade atribuída ao objeto. O primeiro pretende dizer *o que o objeto é*; o segundo tem por objetivo expressar *uma qualidade* que se atribui a um objeto. Enquanto o juízo de existência é produzido numa relação direta do sujeito com o objeto, o juízo de qualidade é produzido por um processo comparativo entre o objeto que está sendo ajuizado e um determinado padrão *ideal de julgamento*.”

<sup>40</sup> A categoria reflexo será usada no decorrer deste texto amparada na ontologia lukácsiana. Na passagem que segue Lukács assim explicita sua perspectiva: “Neste capítulo e nos sucessivos, voltaremos mais vezes a referir-nos aos modos concretos de manifestar-se e de se exprimir da consciência, bem como ao concreto modo de ser de sua natureza não mais epifenomênica. Aqui só podemos fazer alusão — e neste momento de modo inteiramente abstrato — ao problema de fundo. Temos aqui a indissociável solidariedade de dois atos que são, em si, mutuamente heterogêneos, os quais, porém, nesta nova relação ontológica, constituem o verdadeiro complexo real do trabalho e, como veremos, perfazem o fundamento ontológico da práxis social, e até do ser social no seu conjunto. Os dois atos heterogêneos a que nos referimos são: de um lado, o reflexo mais exato possível da realidade considerada e, de outro lado, o correlato por aquelas cadeias causais que, como sabemos, são indispensáveis para efetivar a posição teleológica. Esta primeira descrição do fenômeno irá mostrar que dois modos de considerar a realidade que são heterogêneos entre si formam a base da especificidade ontológica do ser social, ambos cada um por si mesmo e na combinação indispensável dos dois. Se iniciarmos agora a nossa análise com a reflexão, isto imediatamente mostra uma demarcação precisa entre objetos que existem independentemente do sujeito, e sujeitos que delinham estes objetos com um grau maior ou menor de aproximação, por atos de consciência, para apropriar-se deles espiritualmente. Essa separação tornada consciente entre sujeito e objeto é um produto necessário do processo de trabalho e com isso a base para o modo de existência especificamente humano. Se o sujeito, enquanto separado na consciência do mundo objetivo, não fosse capaz de observar e de reproduzir no seu *ser-em-si* este último, jamais aquela posição do fim, que é o fundamento do trabalho, mesmo do mais primitivo, poderia realizar-se” (LUKÁCS, 1981, p. 36).



se avalia, recaindo-se em três possibilidades de decisão: deixar, ou agir de forma que se mantenha a situação, o objeto ou a ação como se encontra, introduzir modificações para que o objeto avaliado se modifique positivamente ou suprimir a situação, a ação ou o objeto<sup>41</sup>.

De acordo com o exposto, o processo avaliativo engloba os aspectos referentes ao julgamento e também à tomada de decisão, justamente por diferenciar-se da mera verificação<sup>42</sup>, esta última entendida como uma ação que “congela” o objeto, pois se encerra no momento em que se chega à conclusão de que o objeto ou a situação possui determinada configuração. Luckesi (1995, p. 92) afirma que

A dinâmica do ato de verificar encerra-se com a obtenção do dado ou informação que se busca, isto é, ‘vê-se’ ou ‘não se vê’ alguma coisa. E ... pronto! Por si, a verificação não implica que o sujeito retire dela conseqüências novas e significativas.

Sendo assim, há uma diferenciação qualitativa referente à finalidade de ambos os processos – de avaliação ou de verificação – que pode ser apreendida pelo fato de emular transformações positivas ou negativas no objeto, na ação ou principalmente no sujeito avaliado. Essa particularidade, a nosso ver fundamental, relativiza o fato de ser a avaliação uma prática realizada por um sujeito, ou por sujeitos, pois tanto uma como a outra é um empreendimento eminentemente social, por isso mesmo têm reflexos sociais que escapam ao âmbito da avaliação tomada de forma individualizada. Logo, são válidas as considerações que dizem respeito à avaliação tomada no seu aspecto mais geral também para o caso específico da avaliação educacional, pois as tomamos em seu aspecto reflexivo diante daquilo que se propõem a avaliar, ou seja, tanto num caso quanto no outro o processo de avaliação terá reflexo na prática social dos sujeitos envolvidos, e é este aspecto que nos interessa. Dito de outro modo, mesmo um processo de avaliação externa<sup>43</sup>, como é o caso do levado a cabo pelos instrumentos avaliativos educacionais, reflete na prática dos sujeitos avaliados e esse reflexo pode atuar numa perspectiva de mudança qualitativa ou numa perspectiva de

---

<sup>41</sup> Entendemos que essa supressão da situação ou do objeto avaliado significa um estacionamento no processo de *juízo de valor* detendo-se este nos aspectos emanados do *juízo de existência*. Tal juízo, por si, pode nos deixar indiferentes, uma vez que expressa apenas o que o objeto é, ao passo que o *juízo de qualidade* implica numa tomada de decisão manifestada/revelada numa atitude de não indiferença frente ao objeto, ação ou situação avaliada.

<sup>42</sup> Essa diferenciação se dá até mesmo por superação; mesmo que o ato avaliativo possa comportar o ato de verificação, este último é ultrapassado em qualidade pelo primeiro.

<sup>43</sup> A distinção entre avaliação interna e externa advém do campo de avaliação de projetos sociais relacionado à função de quem realiza a avaliação e, segundo Cohen e Franco (1993, p. 111), “É possível distinguir quatro tipos de avaliação, considerando o agente que a realiza. Para começar podem ser diferenciadas segundo a participação ou não do avaliador na equipe executora do projeto. Outra forma é a que procura combinar os dois tipos de pessoas e a última é a denominada participativa, que incorpora os beneficiários.”

manutenção. Logo, o diferencial que caracteriza um ato avaliativo ou de mera verificação é percebido pelo seu resultado na práxis, ou de mudança qualitativa, no primeiro caso, ou de manutenção no segundo.

Desse modo, quando analisamos os resultados escolares difundidos pelos instrumentos avaliativos de larga escala da Educação Básica, principalmente a partir da década de 1990, quer sejam nacionais ou internacionais, dos quais são exemplos o SAEB, o ENEM e o PISA, o fazemos tendo em vista captar o reflexo que têm na prática educativa dos sujeitos que são avaliados, alunos e professores. Tal reflexo se dá de acordo com a função social desses testes. De acordo com Nagel (1996, p. 29),

A avaliação só tem função social quando está intimamente vinculada a um projeto de vida para os homens. Educa-se, ensina-se, para a sociedade que se deseja ver transformada (ou não). Se não existe projeto de vida para os homens obterem o que ainda não foi alcançado, não há necessidade social de avaliação a não ser a de preencher com notas os boletins curriculares individuais. A avaliação em si mesma, tomada como operação técnica, não tem sentido, nem significado. A avaliação tem – enquanto técnica – a função de prover informações úteis aos homens. E é nos limites dessa possibilidade técnica de prover informações úteis, importantes, necessárias aos homens, que a questão básica se impõe: o que é útil, importante e necessário para os homens?

O que caracteriza a função social dos processos avaliativos em larga escala é a mera verificação com ênfase na cobrança e culpabilização dos envolvidos com as unidades escolares, sejam eles gestores, professores, funcionários, pais, alunos ou comunidade, em relação à qualidade e eficiência da educação escolar. Nessa perspectiva de avaliação, o controle dos processos baseado na supervisão direta é substituído por estratégias que não ultrapassam a aferição e a comparação de resultados, o qual não contempla outros elementos determinantes que incidem nos resultados escolares.

Quando analisamos os resultados educacionais apresentados quer por instrumentos nacionais de avaliação, como o SAEB e o ENEM, quer por internacionais, caso do PISA, somos remetidos ao suposto problema do anacronismo da escola. Ou seja, de forma agregada à publicização dos resultados dos rendimentos escolares vem à tona a afirmação acerca da ineficiência da escola em garantir condições satisfatórias de ensino e aprendizagem dos conteúdos, atitudes e habilidades tidas como necessárias ao bom funcionamento da sociedade.

Já evidenciamos que a educação escolar nacional, particularmente a Educação Básica, sobretudo a partir da década de 1990, vem sendo objeto de reformulações como, por exemplo, o ocorrido no âmbito do currículo. Com a implementação dos Parâmetros Curriculares

Nacionais, que postulam entre seus objetivos justamente a solução do problema do anacronismo educacional, propunha-se suplantar os conteúdos ultrapassados e obsoletos que a escola transmitia posto que ancorados em uma política educacional avaliada como inadequada. Com a promulgação da Lei nº 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), intensificou-se um amplo processo de avaliação do sistema escolar em todos os seus níveis e promoveu-se uma política de ajuste das universidades públicas. Também se instituiu um fundo de recursos para a valorização do magistério, o FUNDEF<sup>44</sup>. Ou seja, no âmbito das políticas educacionais as reformas dos anos de 1990 foram propostas com base na afirmação de um problema educacional, para o qualurgia uma solução. Pensemos um momento dessa forma e chegaremos a uma aparente contradição: apesar da “ampla reforma curricular” levada a cabo com a implementação dos PCN, e todo o quadro de reformas educacionais apresentadas como corolário do processo de reforma do Estado na década de 1990, a Educação Básica nacional, segundo os resultados veiculados pelo SAEB, ENEM e PISA, não logrou alcançar um escore satisfatório nos instrumentos de avaliação. Para analisar tal situação é necessário entender os pressupostos ontológicos que embasam este processo de “mudança na permanência” que engloba as reformas do aparelho do Estado, com a imposição do Estado avaliador, e o recrudescimento da relevância atribuída aos mecanismos de avaliação educacional em larga escala, principalmente a partir de 1990.

É fundamental discutir os pressupostos ontológicos do processo de avaliação como constituintes do trabalho, bem como a caracterização ontológica atribuída a estes processos pela classe dominante. São caracterizações de intencionalidades distintas, partem de projetos sociais distintos, têm em vista modelos de homem distintos, pois a avaliação consubstanciada no trabalho carrega em si uma positividade que necessariamente resulta numa mudança qualitativa na práxis social, impulsionando os homens à frente, ao passo que a avaliação levada ao cabo pelas classes dominantes, diretamente ligada à manutenção da sociabilidade baseada na desigualdade, intenta a conservação da dominação do homem pelo homem, por mais que , entre seus argumentos ideológicos, propague um ajuste social via educação.

---

<sup>44</sup> O *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (BRASIL, 1997) substituído no governo de Luiz Inácio Lula da Silva pelo *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* (BRASIL, 2005). Embora o segundo amplie a cobertura de sua ação, ambos se constituem em mecanismos que não agregam novos valores ao investimento em educação, operam, ao contrário na redistribuição de recursos já vinculados à educação.

#### 1.4 Considerações a respeito da ontologia do ato de avaliar

O que estamos tomando neste trabalho por ontologia do processo avaliativo significa aquilo que o constitui como tal, ou seja, o que caracteriza o seu *ser em si*, sendo assim, ao longo da história o processo avaliativo sofreu modificações e sua caracterização e constituição depende e é determinada pelos interesses a que esteve ligado, como afirma Moraes M.C.M. (2000, p. 20), “[...] quando se fala em ontologia, o que está em jogo é a tessitura mesma do real.”

Ao refletirmos a respeito da forma como o ato de avaliar acompanhou a humanidade ao longo de sua história<sup>45</sup>, consoante com o modo como os homens organizaram a produção e manutenção de sua vida, o trabalho se mostra como fundamento da avaliação. O processo de avaliação é resultado de complexas mediações cujas raízes brotam do trabalho, logo, pensamos que, no plano ontológico, estas mediações bem como o ato de avaliar devem ser entendidos com base no trabalho. A compreensão de trabalho que permeia nossa análise vem de Marx (1988, p. 142-143) quando afirma:

Pressupomos o trabalho numa forma em que pertence exclusivamente ao homem. Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e a abelha envergonha mais de um arquiteto humano com a construção dos favos de suas colméias. Mas o que distingue, de antemão, o pior arquiteto da melhor abelha é que ele construiu o favo em sua cabeça, antes de construí-lo em cera. No fim do processo de trabalho obtém-se um resultado que já no início deste existiu na imaginação do trabalhador, e portanto idealmente. Ele não apenas efetua uma transformação da forma da matéria natural; realiza, ao mesmo tempo, na matéria natural seu objetivo, que ele sabe que determina, como lei, a espécie e o modo de sua atividade e ao qual tem de subordinar sua vontade.

Esta forma de analisar a avaliação considera o trabalho como ato fundante do ser social, ato que inaugura a prática social da humanidade, ato que pressupõe uma intencionalidade prévia e, ao analisarmos ontologicamente qualquer das características que compõem as demais esferas da práxis social, como é o caso da avaliação, devemos considerar que esta advém do trabalho, tem nele sua gênese ontológica.

---

<sup>45</sup> Nossa concepção de história está embasada em Marx e para compreender a concepção de história em Marx, segundo Moraes, M.C.M. (2000, p. 20): “Em primeiro lugar, é preciso destacar a concepção de história de Marx, de forte inspiração hegeliana. Se não encontramos em sua obra uma filosofia da história expressamente discutida e elaborada, é possível, porém, dela depreender sua compreensão da história como solo ontológico, como horizonte de inteligibilidade do ser. A história é, para Marx, a forja do especificamente humano mediante o trabalho, o devir da natureza para o homem”.

A análise ontológica do processo de avaliar se estabelece na medida em que – e por considerá-la nascente no e do trabalho e, portanto, indissociável dele – se considera a primazia do trabalho como protoforma da práxis social. Deste modo, a potencialidade desta forma de encarar o processo avaliativo ocorre justamente pela ação crucial que a avaliação exerce, mesmo que ao lado de inúmeras outras mediações, no processo de trabalho na constituição do ser social. A avaliação, assim, auxilia o processo de *hominização* como parte imprescindível do *fazer homem do homem*, pois o processo de avaliação nasce com o trabalho, desde o salto que separa o gênero humano e o distingue dos demais animais, o que lhe confere de fato *hominidade*.

Mesmo reconhecendo a impossibilidade de resgatar as peculiaridades originais do processo avaliativo, ao se estabelecer sua análise respaldada na análise do trabalho como momento inaugural do ser social é possível garantir aspectos que lhe são constituintes e lhe formatam. Esta idéia auxilia o entendimento do processo avaliativo e a posterior comparação com a avaliação que se realiza sob a égide do capital que também possui uma intencionalidade ontologicamente ligada aos interesses da classe que a legitima e a referencia.

Embora o processo avaliativo como construção social tenha uma dimensão simbólica, o mesmo não deve ser reduzido à sua aparência. Ele tem uma *efetividade*, uma positividade desde o salto que inaugura o ser social e esta efetividade não pode ser reduzida, a nosso ver, à “casca” que lhe empresta aparência, pois subjacente a qualquer construção social existe uma ontologia. Há uma distinção entre o que se construiu ontologicamente em torno da avaliação no interior da sociedade capitalista quando comparado com o que ontologicamente a constitui como componente do trabalho. Desta forma, quando discutimos os resultados avaliativos expressos pelos diferentes instrumentos de avaliação do rendimento escolar, objetivamos compreender a conexão existente entre esses resultados apresentados como indesejados e a ontologia conservadora que rege a implementação dessas políticas educacionais.

Intentamos estabelecer um contraponto entre os componentes ontológicos que caracterizam o ato avaliativo como extensão da práxis social desdobrada do trabalho e a ontologia que embasa a avaliação que se realiza no interior do modo de produção capitalista consubstanciada na ontologia liberal conservadora da classe que detém o poder político-econômico e, por que não dizer, avaliativo. Medeiros (2004, p. 4) enuncia os três princípios ontológicos que dão substância à visão de mundo conservadora do *status quo* regido pelo capital:

(1) o princípio da *naturalização do capital*, que significa o entendimento de que as estruturas sociais existentes são efetivamente imutáveis; (2) o princípio do *atomismo social*, que caracteriza a sociedade como um objeto constituído por uma simples agregação de indivíduos, e (3) o princípio do *proferimento abstrato de valores emancipatórios*, que se refere à descrição dos valores como entidades absolutamente subjetivas, descoladas da práxis social.

Ao veicular os resultados educacionais pelos relatórios dos programas avaliativos, como é o caso do SAEB, ENEM e PISA, e relacioná-los a um suposto fracasso da escola, a ontologia conservadora que os regulamentou e implementou está justamente amparada no primeiro dos princípios expostos acima, ou seja, na suposta imutabilidade das estruturas sociais vigentes e na conseqüente naturalização do capital.

Considerando o processo avaliativo como construção especificamente social, ou melhor, do ser social e subsidiando sua relevância ontológica em formas de ser a ele precedentes, bem como sua articulação com estas formas, referimos, em nossa análise, o papel crucial que o trabalho tem nesta constituição. Ou seja, o primeiro empreendimento social é o trabalho e dele advém outras formas sociais que compõem a práxis social que não podem ser hierarquizadas, dentre elas se encontra o ato avaliativo. Sendo a categoria fundante da complexidade das relações sociais, o trabalho tem prioridade ontológica, é modelo da práxis social em geral<sup>46</sup>, fonte ontologicamente necessária de outras categorias que compõem a práxis social. As categorias das quais a avaliação é um exemplo possuem essencialmente um caráter social, pois se desdobram no ser social constituído. Segundo Lukács (1981, p. 14),

Somente o trabalho tem, como sua essência ontológica, um claro caráter intermediário: ele é, essencialmente, uma inter-relação entre homem (sociedade) e natureza, tanto inorgânica (utensílio, matéria-prima, objeto do trabalho etc.) como orgânica, inter-relação que pode até estar situada em pontos determinados da série a que nos referimos, mas antes de mais nada assinala a passagem, no homem que trabalha, do ser meramente biológico ao ser social.

Seguindo os passos de Lukács, quando afirma que “o homem é um ser que responde”, complementamos da seguinte forma: o homem é um ser que responde segundo determinados critérios e é aí, neste ponto, que se encontra a relevância crucial da avaliação que atua como coadjuvante do processo de trabalho em seu aspecto cognitivo. Resguardar o trabalho como categoria ontológica central é, a nosso ver, imprescindível, pois somente por seu intermédio

---

<sup>46</sup> Moraes M.C.M. (2000, p. 26) ao referir-se a concepção do trabalho em Marx, esclarece que: “O trabalho é a forma por excelência do encontro entre sujeito e objeto, possibilidade radical de conhecimento.”

realiza-se, no âmbito do ser material, uma posição teleológica que origina uma objetividade até então inexistente. Pelo trabalho o homem realiza uma posição teleológica com intencionalidade pré-existente cujo resultado é uma nova objetividade. Essa prévia intenção é composta pela apreensão do reflexo correto da realidade que se pretende transformar via trabalho. Segundo Lukács (1981, p. 19),

Assim, o trabalho se torna o modelo de toda práxis social, na qual, com efeito – mesmo que através de mediações às vezes muito complexas – sempre são transformadas em realidade posições, em termos que, em última análise, são materiais. É claro, como veremos mais adiante, que não se deve ser esquemático e exagerar este caráter paradigmático do trabalho em relação ao agir humano em sociedade; mas assim mesmo, ressalvadas as diferenças, que são muito importantes, veremos que há uma essencial afinidade ontológica e esta brota do fato de que o trabalho pode servir de modelo para compreender as outras posições sócio-teleológicas exatamente porque, quanto ao ser, ele é a forma originária.

Se há uma intencionalidade prévia, imbricada nela há uma *cognoscibilidade* e, entrelaçado neste processo complexo, encontra-se o ato de avaliar como constituinte do trabalho. Se considerarmos o ocorrido num ato de trabalho primitivo como a escolha de uma dentre tantas outras pedras com vistas a eleger qual se prestaria para uma dada transformação da natureza, visando a satisfação de uma necessidade humana, segundo exemplo de Lukács, mesmo nesse ato que repousa nos primórdios do estabelecimento do homem como ser social, podemos ver aí o papel relevante do ato avaliativo na apreensão correta do reflexo que desemboca nessa tomada de decisão. Para o autor,

Mediante a observação e a experiência, isto é, mediante o reflexo e a sua elaboração na consciência, devem ser identificadas certas propriedades da pedra que a tornam adequada ou inadequada para a atividade pretendida. Quando olhado do exterior, este ato extremamente simples e unitário que é a escolha de uma pedra é, na sua estrutura interna, bastante complexo e cheio de contradições. Com efeito, temos duas alternativas que têm uma relação de heterogeneidade entre elas. Primeira: é certo ou é errado escolher tal pedra para determinado fim? Segunda: o fim posto é certo ou é errado? Vale dizer: uma pedra é realmente um instrumento adequado para esta finalidade? É fácil de ver que ambas as alternativas só podem desenvolver-se partindo de um sistema de reflexo da realidade (quer dizer, um sistema de atos que não-existem-em-si) que funciona dinamicamente e que é dinamicamente elaborado (LUKÁCS, 1981, p. 42).

O trabalho, como comportamento especificamente humano, é intencional e possui um propósito pré-determinado, uma característica marcadamente cognitiva, justamente o que o

distingue do comportamento instintivo de outros animais. É nesta pré-determinação que apontamos a avaliação como elemento intrínseco ao processo de trabalho, estando relacionada com o conhecimento objetivo da realidade e com a escolha entre as alternativas<sup>47</sup> envolvidas, auxiliando a projetar e monitorar os resultados previamente ideados. Nessa busca dos meios que objetivamente contribuirão para alcançar o fim posto se localiza, como atividade exclusivamente humana, o conhecimento objetivo do sistema causal tanto dos objetos quanto dos processos cuja realização pode levar a efetivar o fim teleologicamente posto. No entanto, segundo Lukács (1981, p. 26),

[...] a posição do fim e a busca dos meios nada podem produzir de novo enquanto a realidade natural permanecer o que é em si mesma: um sistema de complexos cuja legalidade continua a operar com total indiferença com respeito a todas as aspirações e idéias do homem. Aqui a busca tem uma dupla função: de um lado evidenciar aquilo que em si mesmo governa os objetos em questão independentemente de toda consciência; de outro lado

---

<sup>47</sup> Usamos a categoria alternativa em consonância com a teoria Lukácsiana para a qual “A passagem do reflexo, como forma particular do não-ser ao ser, ativo e produtivo, do pôr nexos causais, apresenta uma forma desenvolvida da *dynamis* aristotélica, que pode ser considerada como caráter alternativo de qualquer pôr no processo de trabalho. Esse caráter aparece, em primeiro lugar, na posição do fim do trabalho. E pode ser visto com a máxima evidência também examinando atos de trabalho muito primordiais. Quando o homem primitivo escolhe, de um conjunto de pedras, uma que lhe parece mais apropriada aos seus fins e deixa outras de lado, é óbvio que se trata de uma escolha, de uma alternativa. E no exato sentido de que a pedra, enquanto objeto em-si-existente da natureza inorgânica, não estava, de modo nenhum, direcionada, em sua forma, a tornar-se instrumento deste pôr. Também é óbvio que a grama não cresce para ser comida pelos bezerros e estes não engordam para fornecer a carne que alimenta os animais ferozes. Em ambos os casos, porém, o animal que come está ligado biologicamente ao respectivo tipo de alimentação e esta ligação determina a sua conduta de forma biologicamente necessária. Por isso mesmo, aqui a consciência do animal está determinada num sentido unívoco: é um epifenômeno, jamais será uma alternativa. Ao contrário, a escolha da pedra como instrumento é um ato de consciência que não tem mais caráter biológico [...]. Mas é também fácil de ver que só quando os resultados do reflexo não-existente se solidificam numa práxis estruturada em termos de alternativa é que pode provir do ser natural algo que exista no quadro do ser social, por exemplo, uma faca ou um machado, isto é, uma forma de objetividade do que existe total e radicalmente nova. Com efeito, a pedra, no seu ser-em-si e no seu ser-assim natural nada tem a ver com a faca ou o machado.

Esse traço peculiar, da alternativa, aparece ainda mais plasticamente num nível um pouco mais evoluído, isto é, não só quando a pedra é escolhida e usada como instrumento, mas, em vez disto, para que se torne mais adequada para o trabalho, é submetida a um novo processo de elaboração. Neste caso, quando o trabalho é realizado num sentido ainda mais próprio, a alternativa revela ainda mais claramente a sua verdadeira essência: não se trata apenas de um único ato de decisão, mas de um processo, uma ininterrupta cadeia temporal de alternativas sempre novas. Não se pode deixar de perceber, quando se reflete, ainda que rapidamente sobre qualquer processo de trabalho – mesmo o mais primitivo – que nunca se trata simplesmente da execução mecânica de uma finalidade. A cadeia causal na natureza se realiza ‘por si’, de acordo com a sua própria necessidade natural interna do ‘se ... então’. No trabalho, ao contrário, como já vimos, não só o fim é teleologicamente posto, mas também a cadeia causal que o realiza deve transformar-se em uma causalidade posta. Com efeito, tanto o meio como o objeto, em si mesmos, são coisas naturais sujeitas à causalidade natural e somente na posição teleológica, somente por esta forma, poderão receber o pôr da existência social no processo de trabalho, embora permaneçam ainda objetos naturais. Por esta razão, a alternativa é continuamente repetida nos detalhes do processo de trabalho. Cada movimento individual no processo de afiar, triturar etc. deve ser considerado corretamente (isto é, deve ser baseada em um reflexo correto da realidade), ser corretamente orientado ao objetivo posto, corretamente levado a cabo pela mão etc. Se isso não ocorrer, então a causalidade posta deixará de operar a cada momento e a pedra voltará à sua condição de simples objeto natural, sujeito a causalidades naturais, nada mais tendo em comum com os objetos e os instrumentos de trabalho. Deste modo, a alternativa se amplia até ser a alternativa de uma atividade certa ou errada, de modo a dar origem a categorias que somente se tornam formas da realidade no processo de trabalho” (Lukács, 1981, p. 42-43).



descobrir neles aquelas novas conexões, aquelas novas possíveis funções que, quando postas em movimento, tornam efetivável o fim teleologicamente posto.

As ações do ser social, diferentemente de todos os outros animais são precedidas pelo “notável fenômeno da intencionalidade”. Ao trabalhar o homem estabelece um *telos*, a partir de uma cognoscibilidade preexistente *põe uma finalidade*, o que o separa definitivamente e qualitativamente de todos os animais. De acordo com Bhaskar (1979, p. 44),

A ação humana é caracterizada pelo notável fenômeno da intencionalidade. Tal fenômeno parece depender da característica de que as pessoas são coisas materiais dotadas de um certo grau de complexidade neurofisiológica que as possibilita, como os demais animais superiores, não apenas iniciar mudanças de maneira intencional, monitorar e controlar suas atuações, mas também monitorar a monitoração de tais atuações e serem capazes de comentá-las. Esta capacidade para monitoração de segunda ordem torna possível também um comentário retrospectivo sobre as ações, o que confere um estatuto especial à explicação da pessoa sobre seu próprio comportamento, fato que é reconhecido na melhor prática de todas as ciências psicológicas.

No ato isolado de trabalho, em que a intenção é a transformação da natureza visando a produção imediata de valores de uso<sup>48</sup>, o ato de avaliar é uma condição que diz respeito ao sujeito. Entretanto, nos momentos ulteriores desdobrados do trabalho, em que esta produção de valores de uso se dá por meio da ação de um homem, ou de um grupo específico de homens sobre outros homens, afim de que estes realizem posições teleológicas concretas, o ato de avaliar juntamente com o ato de trabalhar torna-se cada vez mais social. Porém, em ambos os casos há reflexo na prática dos sujeitos que são objetos da avaliação, tanto no processo que mais se aproxima da avaliação interna, como é o primeiro caso, quanto no mais próximo da avaliação externa, como no segundo.

Quando o ato de trabalhar, ou seja, o pôr teleológico, é realizado sob a direção de um homem, ou de um grupo específico de homens sobre a ação de outros homens afim de que estes últimos efetuem a transformação direta da natureza, ocorre o que Lukács denomina de posição teleológica secundária. Mas também nas posições teleológicas secundárias o ato avaliativo é relevante para mais bem executar o ato de trabalho pretendido pelos homens, mesmo que nos reportemos a momentos que repousam na história do ser social, como nesse sugerido por Lukács (1981, p. 56):

---

<sup>48</sup> Neste caso temos o que Lukács denomina de posição teleológica primária.

Pensamos na caça no período paleolítico. As dimensões, a força e a periculosidade dos animais a serem caçados tornam necessária a cooperação de um grupo de homens. Ora, para tornar essa cooperação funcional e eficaz, é preciso distribuir os participantes de acordo com as funções (batedores e caçadores). As posições teleológicas que aqui se verificam têm, na realidade, um peso secundário em relação ao trabalho imediato; deve ter havido uma posição teleológica anterior que determinou o caráter, o papel, a função etc., das posições singulares concretas e reais cujo objetivo é um objeto natural. Deste modo, o objeto dessa finalidade secundária já não é um elemento da natureza, mas a consciência de um grupo humano; a posição do fim já não visa a transformar diretamente um objeto natural, mas, em vez disso, a fazer surgir uma posição teleológica que tenha, porém, como objetivo alguns objetos naturais; da mesma maneira, os meios já não são intervenções imediatas sobre objetos naturais, mas pretendem provocar estas intervenções por parte de outras pessoas.

Ainda que num estágio mais evoluído do processo de trabalho, com o incremento da divisão social do trabalho, haja uma predominância das posições teleológicas secundárias com relação às primárias, estas continuam sendo socialmente determinadas e refletindo na práxis social dos sujeitos envolvidos. É neste momento de determinação e caracterização da práxis social que ganha força decisiva a categoria do *dever ser*. Segundo Lukács (1981, p. 71),

Quando, então, observamos que o ato decisivo do sujeito é a própria posição teleológica e sua realização, fica imediatamente evidente que o momento categorial determinante destes atos implica o surgimento de uma práxis caracterizada pelo dever-ser.

O estabelecimento pelo trabalho da atitude de pôr *um fim*, pela própria característica de ser o trabalho a materialização de algo previamente ideado, traz como marca o fato de que o fim surja na consciência antes de sua efetivação, sendo que durante o processo os passos são determinados pela posição do fim. Segundo Lukács (1981, p. 71-72),

Sob este aspecto, o significado da causalidade posta consiste no fato de que os anéis, as cadeias causais etc. são escolhidos, postos em movimento, abandonados ao seu próprio movimento, para favorecer a realização do fim estabelecido desde o início. Mesmo que no processo de trabalho, como diz Hegel, a natureza apenas “se consuma”, mesmo este processo não é espontâneo, mas é guiado teleologicamente e o seu desenvolvimento consiste exatamente no aperfeiçoamento, na concretização e no diferenciamento desta orientação teleológica dos processos espontâneos (o uso de forças naturais como fogo ou água para trabalhar). Do ponto de vista do sujeito, este agir determinado a partir de um futuro definido é exatamente um agir orientado pelo **dever-ser do fim** (grifo nosso).

Podemos inferir a gênese ontológica do processo de avaliar como parte deste *dever ser* estabelecido pelo fim alcançado pelo ato de trabalho, porém, tal derivação não é direta e mecânica e os desdobramentos ulteriores do processo de avaliar guardam estreita conexão ontológica com esta forma originária do *dever ser*. Segundo nossa compreensão a gênese ontológica da avaliação teria relevância neste momento, justamente no ato de pôr a causalidade, auxiliando no reconhecimento e ajuizamento e na escolha correta das relações causais ou dos procedimentos adequados que possam efetivamente realizar o fim posto. Vale a pena ressaltar que o critério de correção tanto do conhecimento quanto da posição da causalidade é determinado pelo fim, ou seja, somente se o fim ideado se efetiva é que podem ser considerados válidos tanto a apreensão do reflexo correto da realidade, quanto dos meios utilizados para realizar a intencionalidade materializada pelo trabalho. Afirmamos ser inviável qualquer tentativa de hierarquizar a gênese ontológica do ato de avaliar neste processo, muito embora seja fundamental no reconhecimento de um “reflexo correto da realidade” que venha auxiliar na realização de um dado *deve-ser*, pois, para Lukács (1981, p. 72),

Naturalmente, o reflexo correto da realidade é a condição inevitável para que um dever-ser funcione de maneira correta; no entanto, esse reflexo correto só se torna efetivo quando conduz realmente à realização daquilo que deve-ser. Portanto, aqui não se trata simplesmente de um reflexo correto da realidade em geral, de reagir a ela de um modo geral adequado, ao contrário, a correção ou o erro, isto é, qualquer decisão que se refere a uma alternativa do processo de trabalho, só pode ser avaliada a partir do fim, de sua efetivação. Deste modo, aqui também temos uma insuprimível interação entre dever-ser e reflexo da realidade (entre teleologia e causalidade posta), onde a função de momento predominante cabe ao dever-ser.

O pretense tratamento do ato de avaliação na sua universalidade, juntamente com o fato de relacionar sua base ontológica ao *dever ser*, deve necessariamente considerar o estabelecimento do *valor* como critério da avaliação, pois, ainda segundo Lukács (1981, p. 79),

Indissolúvelmente ligado ao problema do dever-ser enquanto categoria do ser social está o problema do valor. Com efeito, uma vez que o dever-ser enquanto fator determinante da práxis subjetiva no processo de trabalho só pode cumprir esta função específica porque o que se pretende tem valor para o homem, então o valor não poderia tornar-se realidade neste processo se não fosse capaz de inserir no homem que trabalha o dever-ser de sua realização como critério da práxis.

No entanto, o *dever - ser* atua como regulador do processo de trabalho, ao passo que o valor interfere mais especificamente sobre a posição do fim, atuando como critério de avaliação da validade do produto realizado neste processo. Sendo assim, o valor significa a aprovação da posição teleológica correta ou, melhor dizendo, a correção da posição teleológica. Neste sentido, não há como dissociar julgamento e ajuizamento e tomada de decisão no processo avaliativo considerado na sua integralidade. Lukács (1981, p. 84) assinala que

[...] no que se refere à gênese ontológica do valor, devemos partir do fato de que, no trabalho como produção de valores de uso (bens), a alternativa do que é útil ou inútil para a satisfação das necessidades entra como um elemento ativo do ser social. Por isso, quando abordamos o problema da objetividade do valor, percebemos imediatamente que nele está contida uma aprovação da posição teleológica correta, ou, melhor dizendo: a correção da posição teleológica — tendo como pressuposto sua atuação correta — significa que o respectivo valor foi realizado concretamente.

A gênese ontológica da avaliação está ligada à gênese ontológica do valor, pois nele está contida uma aprovação da posição teleológica correta, logo a avaliação em sua gênese está diretamente ligada à correção da posição teleológica, ressaltando seu caráter sócio-ontológico de “se ... então” com a satisfação da necessidade, o que também confere uma valorização *ex-post*<sup>49</sup> da avaliação com relação ao ato de trabalho.

O sentido ontológico da avaliação no processo de constituição do ser social se deve ao fato da mesma se constituir como um momento do ser social que acontece mesmo quando este processo não é de todo consciente ao sujeito que o realiza. Ou seja, o ato de avaliar é imanente ao processo mediante o qual o homem se constrói e realiza sua história ao responder às alternativas concretas que lhe são apresentadas tanto na sua relação com a natureza quanto com outros homens. Embora não sendo o determinante principal tem papel fundamental na realização do valor como tal, justamente devido ao fato deste último ser uma relação entre fins e meios do sujeito que age. Nesta fundamentação ontológica do processo de avaliação nos referimos ao valor de uso como o que satisfaz uma dada necessidade humana, não se constituindo num empecilho a uma análise do valor num sentido mais avançado

---

<sup>49</sup> As afirmações de Cohen e Franco (1993, p. 108), mesmo que referidas à avaliação de projetos sociais, são de grande valia para caracterizar a avaliação *ex-post*: “Na construção de tipologias de avaliação é possível distinguir as tradições de diferentes disciplinas (sociologia, educação etc.). Quando as raízes se encontram na economia, a distinção clássica é entre avaliação *ex-ante* e *ex-post*. A primeira é realizada ao começar o projeto, antecipando fatores considerados no processo decisório. A segunda ocorre quando o projeto já está em execução ou já está concluído e as decisões são adotadas tendo como base os resultados efetivamente alcançados”.

economicamente, pois consideramos o valor de uso como a insuprimível base real de uma forma mais avançada de valor, como é o caso do valor de troca.

Podemos afirmar que o ato de avaliar comparece de forma indissociável no valor, estando presente justamente no momento em que o valor se estabelece corretamente como tal, ou seja, no processo de valoração do valor, no momento decisivo de responder se determinado valor satisfaz ou não à necessidade que de certa forma o engendrou. Logo, a avaliação atua como elemento insuprimível da práxis social na resolução das alternativas do complexo concreto das possibilidades reais de reação prática a uma dada problematidade do processo de formação de um dado valor, auxiliando a nortear as escolhas que realizam ou negam o valor<sup>50</sup>.

Logo a característica ontológica do ato de avaliar está insuprimivelmente ligada ao processo histórico social de respostas que culminam em valores. Este processo juntamente com o desenvolvimento social do ser que realiza valor adquire um nível de exemplaridade refletindo no agir humano-social, tornando-se parte do processo de reprodução social.

O ato de avaliar tem um papel crucial na sua característica teleológica ao responder corretamente às alternativas sendo parte e indissociável do *homo economicus* e diretamente ligado não somente ao momento ontologicamente marcado pelo fato social da superação momentânea de uma necessidade, mas à preocupação com a manutenção do homem como espécie, sua reprodução e manutenção posterior. Assim sendo, a avaliação é parte do processo de mudança e conservação que caracteriza a reprodução e construção social da espécie humana. Sendo uma ação deliberada por atos mais ou menos conscientes, estritamente ligada a uma alternativa social, a avaliação sofre, como a sociedade que lhe empresta sentido, ininterruptas mudanças de acordo com as necessidades sociais de cada época histórica. Porém, indiferentemente do estágio em que se encontrem tais processos sociais, as mudanças por eles sofridas não alteram a substancialidade<sup>51</sup> presente no ato de avaliar. Parte dessa

---

<sup>50</sup> Para efeito de exemplo, retomemos o exemplo de Lukács e imaginemos a situação de trabalho antes descrita, quando para a realização de um determinado pôr teleológico o sujeito deva escolher uma determinada pedra dentre outras, a fim de transformar a natureza e com isso satisfazer uma determinada necessidade sua ou de sua espécie. Pois bem, o ato de trabalho sendo uma atividade previamente ideada requer cognoscibilidade e reflexão, pois várias pedras podem ser tomadas na tentativa de transformar a realidade. Ao se voltar para cada pedra o sujeito percebe essa relação como uma relação preche de alternativas, algumas pedras podem não servir para a transformação almejada, devido a características que o sujeito, no ato de trabalho, deve reconhecer, outras podem servir, mas de forma menos eficiente. Logo, a resposta correta ao complexo concreto de possibilidades, neste caso formado pelas variadas pedras, se materializa pela escolha da pedra que melhor desempenhe a função que aquela necessidade requer ou que realize e afirme o seu valor de uso. Lembre-se que esse acontecimento é histórico e social, portanto pode ser cumulativo.

<sup>51</sup> Entende-se por substância “[...] aquilo que na contínua mudança das coisas, mudando ela mesma, pode conservar-se na continuidade delas. No entanto, este dinâmico conservar-se não está necessariamente ligado a

substancialidade e o que lhe dá essencialidade social é o fato de auxiliar no processo de negação ou afirmação de determinadas alternativas que agem positiva ou negativamente afirmando ou negando um determinado valor como tal, processo este denominado, com base em Luckesi (1995), de ajuizamento. Vale a pena ressaltar a primazia ontológica das necessidades sociais de cada época como balizadoras da avaliação. Logo, o nexos social do processo de avaliar é determinado pelas necessidades sociais de cada época; se os interesses sociais de cada época se distinguem chegando a uma declarada oposição, tal característica é transferida para o processo de avaliação demarcando, de acordo com sua função social, a direção de sua eficácia ou ineficácia como processo social. Consideramos este fato essencial ao nos reportarmos à avaliação assentada na meritocracia, realizada nos moldes do capitalismo.

O processo de avaliação é constituído de posições alternativas teleológicas sendo que, para Lukács (1981, p. 98),

O valor destas posições é decidido por sua verdadeira intenção, tornada objetiva na práxis, intenção que pode orientar-se para o essencial ou para o contingente, para aquilo que leva para diante ou que freia etc. Do mesmo modo que no ser social, todas estas tendências estão presentes e realmente ativas, e dado que, por isso elas produzem, no homem que age, alternativas em diversas direções, em diversos níveis etc., [...]. Com efeito, a alternativa de uma determinada práxis, não está somente em dizer “sim” ou “não” a um determinado valor, mas também na escolha do valor que forma a base da alternativa concreta e nos motivos pelos quais se assume esta posição.

Como consideramos o desenvolvimento econômico determinante da práxis social, os valores que se afirmam ou se negam se referem necessariamente ao embate das classes essenciais em torno desse desenvolvimento, sofrendo ou empreendendo as pressões daí advindas. Deste modo, a intenção de um determinado processo de avaliação sendo referente a um dado desenvolvimento econômico e social está ligada à sua negação e contestação ou afirmação e legitimação. Se nos reportarmos ao desenvolvimento do modo de produção capitalista, no seu atual estágio de configuração, veremos que por mais que este tenha se alterado na sua relação com a esfera da produção, dada a intensificação produtiva atual, recrudesce a contradição fundamental que compõe o cerne deste modo de produzir a vida. Talvez uma das características mais marcantes seja que simultaneamente à produção de

---

uma ‘eternidade’; as substâncias podem surgir e perecer, sem que com isto, desde que se mantenham dinamicamente durante o tempo da sua existência, deixem de ser substâncias” (Luckács, 1981, p. 45).

riquezas em escala global<sup>52</sup> aumenta o número de seres humanos vivendo em condições de pobreza. O que existe no mundo moderno é uma imensa desigualdade planetária. Para Ramonet (1998, p. 155), vivemos em

[...] um planeta onde as desigualdades se aprofundam e onde, entre 5 bilhões de habitantes, apenas 500 milhões vivem confortavelmente, enquanto 4,5 bilhões estão privados do necessário. Um planeta onde a fortuna das 358 pessoas mais ricas, bilionários em dólares, é superior à renda anual dos 45% de habitantes mais pobres, ou seja, 2,6 bilhões de pessoas.

Como não poderia deixar de ser, a eliminação desse quadro não figura entre as possibilidades dessa forma de produzir a vida, por mais que o discurso de seus apologetas de plantão ideologicamente intente transparecer o contrário. Chega-se a um paradoxo: o sistema regido pelo capital não pode eliminar a pobreza, deve mantê-la em níveis suportáveis, para si, de barbarização, pois se trata de um mal necessário e vital para o sistema de produção capitalista. Faz parte da ontologia do modo de produção capitalista, manter parte substantiva dos seres humanos vivendo em condições de barbárie “controlada”. Inúmeros artifícios ideológicos são lançados para obliterar tal situação, dentre os quais figura a aposta na educação como condição suprema para reverter o irreversível quadro de pobreza mundial dentro da lógica capitalista.

Trata-se de fazer crer na idéia de que a condição de pobreza, descolada das relações sociais que a engendra, diz respeito ao próprio nível de ineficiência dos pobres ou, dito de outro modo, os pobres do mundo, dotados de um espírito empreendedor, podem, por meio de atitudes eficientes, superarem sua condição de pobreza. Nesse discurso, a educação eficiente se mostra como condição *sine qua non* de reversão do grau de pobreza. Para que isso seja efetivável, a educação deve ser atacada na suposta falta de eficiência que historicamente a caracterizaria. A avaliação que se faz da educação, por meio de instrumentos de testagem em larga escala, executa um forte papel de justificativa para a existência da pobreza, ou seja, enquanto persistirem os maus resultados escolares o enorme contingente que vive na pobreza não tem possibilidade de reverter essa condição. É este o movimento que tentamos

---

<sup>52</sup> Aguiar e Araújo (2003, p. 22), na obra de título sugestivo, *Bolsa-escola: educação para enfrentar a pobreza*, ilustram bem este fato da seguinte forma: “Contudo, o que se observou no mundo contemporâneo é que o crescimento econômico por si não distribui a riqueza, seja nacional ou mundial, a todos os segmentos da sociedade. Evidentemente, o mundo de hoje é mais confortável, a produção de alimentos com a intensa mecanização cresceu assustadoramente, os bens tornaram os lares pequenas fábricas produzindo bem estar jamais visto pela História. Por outro lado, milhões de habitantes espalhados pelo mundo, desenvolvido e não-desenvolvido, vivem como habitantes medievais do ponto de vista do consumo. O binômio pobreza e desigualdade determina as disfunções”.

compreender, isto é, o movimento que caracteriza a educação eficiente nos seus resultados como estratégia primordial para o alívio da pobreza. Afirmamos que subjacente a qualquer construção social há uma ontologia que a embasa e a formata; isso se aplica à construção estratégica do papel da educação frente à pobreza, efetuada pelos organismos internacionais, sobretudo pelo Banco Mundial.

### 1.5 O caminho às fontes

Não há como expressar de forma definitiva nosso encontro com as fontes que, de maneira direta e indireta, sustentam a pesquisa cujos resultados apresentamos. De certa forma, imprimimos na pesquisa e exposição, parafraseando Lukács de forma mais ou menos consciente, as idéias que constituem a carga subjetiva de nosso nível de consciência aliada à carga subjetiva propiciada pelas fontes selecionadas para estudo e análise. Realizamos a pesquisa e a apresentamos com o nível de consciência que nos é possível nesse momento. Sendo assim, o grau de objetividade que nossas colocações adquirem está diretamente referenciado neste nível e nas evidências por nós colhidas e analisadas via pesquisa e análise teórico-metodológica.

Como intentamos analisar o que denominamos de processo avaliativo na sua ontologia, ou seja, na sua forma de constituir-se dessa ou daquela forma, com essa ou aquela intencionalidade, com vistas a esse ou àquele projeto social, a esse ou àquele modelo de homem, a questão da ontologia se coloca em primeiro plano. Para tanto, a fonte privilegiada neste texto é a obra do filósofo húngaro Georg Lukács, especificamente a *Ontologia do ser social* (1981). Essa escolha se deveu, sobretudo, pela intenção de relacionarmos a avaliação ao trabalho. Mesmo não realizando uma investigação mais criteriosa da obra lukácsiana, que exigiria muito mais fôlego, tempo de estudo e maturidade de análise, tomamos a parte da *Ontologia* em que Lukács analisa o trabalho em sua constituição eminentemente ontológica. Essa parte foi de grande relevância em nossa análise. As categorias conceituais que usamos – ontologia, ser-em-si, hominidade, reflexo, fenômeno, essência, intencionalidade, substância, alternativa, pôr teleológico, entre outras –, em grande medida, estão embasadas na



compreensão que temos do esforço lukácsiano de fundamentar uma “ontologia do mundo dos homens” (LESSA, 2002).

Entre as obras que compõem o *corpus* teórico que serviu de subsídio à nossa análise da avaliação, desconsideradas divergências de menor relevância, ressaltamos Afonso (1999), Dias Sobrinho (2002), Fontanive (1997), Franco (1997), Gomes (2002), Lima (2001), Luckesi (1995), Moraes M. C. M. (2000), Nagel (1996), Neto e Rosemberg (1995), Noronha e Alchieri (2005), Oliveira e Souza (1996), Saul (2006), Souza (2003) e Vianna (2005). Essas obras foram fundamentais para a compreensão da conceituação de avaliação e de avaliação escolar, da proposição de mecanismos avaliativos em larga escala no âmbito do Estado Avaliador, bem como do seu recrudescimento a partir de 1990.

Compuseram o *corpus* teórico referente à avaliação escolar, figurando como objeto de nossa crítica, Arretche (1998), Banco Mundial (2007), Brasil (1999, 2006, 2007a), Castro, C. M. (1994, 2001), Carrara e Raphael (2002), Cohen e Franco (1993), Gajardo e Puryear (1997), Haddad (2007), Mello e Souza (2005), Pillati (1995) e Schwartzman (1991, 2005).

Conquanto não se relacionem diretamente à pesquisa, algumas obras que tratam da avaliação escolar foram analisadas e preteridas. Consideramos relevantes esses estudos, mas foram descartados por terem suas preocupações centradas sobremaneira na avaliação como prática interna à escola, tratando de instrumentos avaliativos restritos à prática de sala de aula. São obras nas quais se discutem, por exemplo, os resultados obtidos por alunos em provas e listas de exercícios e demais atividades avaliativas de aprendizagem. Incluem-se entre essas obras autores como Buchweitz (1996), Camargo (1990), Demo (1998), Freitas (2002), Hoffmann (1991, 1994, 2004), Leite e Ewbank (1995), Moren, David e Machado (1991), Moro (1991), Taurino (1997), Saul (1994), Villas Boas (2002) e Waiselfisz (1990).

No que tange à reforma do Estado levada a cabo no Brasil nos anos de 1990 e da instauração do Estado Avaliador, baseamo-nos nos estudos de Afonso (1999), Couto (1996), Deitos (2005), Draibe e Henrique (1988, 1988b), Shiroma *et al* (2002), Silva Jr. (2002), Soares (2003), Vieira (2001), Viriato (2004) e Zanardini (2006). Entre os autores que colaboraram para aprofundar a análise referida estão Mészáros (2002) e Wood (2006). Dos documentos oficiais relativos à reforma fazem parte Banco Mundial (1997), Brasil (1994, 1995), Bresser-Pereira (1999, 2001, 2007), Cardoso (1999) e Couto (1999).

A análise da reforma da Educação Básica baseou-se em Barreto (2000), Barbosa (2000), Chauí (2003), Cunha (1995), Dale (2001), Dias Sobrinho (2002), Duarte (2003), Evangelista (2007), Evangelista e Shiroma (2007), Figueiredo (2005), Fonseca (1997), Goikoetxea (1994), Hostins (2003), Leher, (1998), Mari (2006), Martins (2001), Nagel

(2001), Nogueira (1999, 2001), Noronha (2002), Oliveira (1996), Rosar (2002), Saviani (1998), Shiroma *et al* (2002), Silva Jr. (2002) e Zibbas (2002). Do ponto de vista dos documentos analisados, selecionamos Aguiar e Araújo (2003), Banco Mundial (1993,1994, 1995, 1997, 1999, 2002 e 2004), Brasil (1996,1998, 2001, 2006 e 2007a), Castro C. M. (1995), Castro e Carnoy (1997), CEPAL (1995, 2004), Delors (1999), Garcia (2002), Haddad (2007), Mello (1990, 1994, 2002), Schwartzman (1991 e 2005), Partido dos Trabalhadores (2002), Unesco (1990, 1998,1999, 2001, 2002 e 2003).

Na breve digressão histórica que realizamos referentes aos testes psicológicos, foram fundamentais as obras de Anastasi (1977), Azevedo (1955), Baquero (1979, 1983), Bisseret (1979), Evangelista (2002), Hilsdorf (1998), Mange (1926), Monarcha (1987, 2001) e Sellier (1977).

A temática da globalização, bem como a da pobreza, tratadas de forma articulada, foi analisada tendo por base Arrighi (1997), Baer (1986), Batista Jr. (1996), Boito (2007), Braga (1996), Castro R. (2001), Chesnais (1996, 1998), Chossudovsky (1999), Couto Soares (1996), Evangelista e Shiroma (2005), Fiori (1995, 1997, 1998 e 2001), Fiori e Medeiros (2001), Gonçalves e Pomar (2001), Leher (1998, 2007), Medeiros (2004), Oliveira (2000), Oliveira e Duarte (2005), Singer, (1982 e 1995), Vieira (2001), Willianson (1992). Também aqui nossa análise foi aprofundada com base em Mészáros (2002), Hobsbawm (1999) e Wood (2001 e 2006).

As proposições dos organismos internacionais, tanto para a reforma do Estado, quanto para a da Educação Básica brasileira, no período que segue a 1990, constituiu-se em fontes privilegiadas de nossa análise, com ênfase, porém, aos documentos emanados do Banco Mundial. Cabe ressaltar, porém, que analisamos documentos provenientes de outros organismos, tais como CEPAL, UNESCO e ONU, tendo em vista sua correlação com as proposições do Banco Mundial.

## 1.6 Organização do texto

O texto que ora apresentamos encontra-se dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo – **Dos testes psicométricos às avaliações em larga escala: instrumentos diferenciados com ontologia comum** – retomamos brevemente a história dos testes de medição de capacidades humanas tendo em vista evidenciar a ontologia que embasa seu

objetivo de justificar desigualdades sociais por supostas diferenças intelectuais inatas. Mostramos que a burguesia, para a manutenção da sociedade construída sobre a desigualdade, lança mão de argumentos “válidos”, “científicos”, que justificam tal ordem social. Os testes de aptidão e de capacidade se mostram ferramentas imprescindíveis ao projeto hegemônico burguês.

No segundo capítulo – **A reforma do Estado: a implementação do *Estado Avaliador***<sup>53</sup> – discutimos a reforma do Estado, necessária para o ingresso na chamada sociedade globalizada, articulada à promoção do Estado Avaliador, proposto como alternativa resultante da reforma de um Estado que se pretende não mais promotor direto, mas incentivador e regulador do desenvolvimento. Para explicitar esta relação tratamos do neoliberalismo e de seus reflexos na reforma do Estado Brasileiro. A avaliação nesses moldes realiza-se baseada na necessidade de regulação e controle perseguida pelo Estado neoliberal e se mostra, principalmente nas considerações do Banco Mundial, importante opção estratégica rumo a um setor público mais efetivo (BANCO MUNDIAL, 1997).

No terceiro capítulo – **A reforma da Educação Básica dos anos de 1990 e o recrudescimento das proposições avaliativas nas políticas educacionais** – discutimos a reforma da Educação Básica brasileira como fundamental na reforma do Estado, articulada à promoção do Estado Avaliador. Assinalamos a centralidade da avaliação no contexto da reforma educacional e ao *Estado Avaliador*, buscando entender como a preocupação com a avaliação resulta na proposição de políticas de avaliação educacional. Em seguida, nos reportamos aos testes de avaliação em larga escala que recrudescem a partir da década de 1990, no âmbito da reforma da Educação Básica no Brasil, componente da reforma do Estado. Tecemos considerações a respeito das habilidades e competências exigidas dos estudantes nos Parâmetros Curriculares Nacionais, uma das políticas que compuseram a reforma dos anos de 1990. Nesse âmbito, analisamos as que são avaliadas nos exames SAEB, ENEM e PISA. Discutimos, ainda, como os resultados desses programas dão sustentação tanto ao discurso acerca da ineficácia da escola em assegurar conhecimentos elementares – a maioria dos alunos tem apresentado uma colocação crítica com relação aos resultados desejáveis –, quanto à proposição de políticas para a educação.

No quarto capítulo – **Considerações sobre o papel da educação eficiente como estratégia para o alívio da pobreza** – tomamos para análise o papel do Banco Mundial,

---

<sup>53</sup> Segundo Afonso (1999, p. 74), “A partir da década de oitenta, o interesse demonstrado pela avaliação, sobretudo por governos neoconservadores e neoliberais de países centrais, começou a ser traduzido pela expressão ‘*Estado Avaliador*’.”

posto que tem orientado os países emergentes, segundo sua própria designação, na reestruturação produtiva. De outro lado, dedicamo-nos a entender sua “preocupação” com o alívio da pobreza. Articulamos a essa discussão considerações sobre o significado da globalização e da retórica do alívio da pobreza. Analisamos como esta “preocupação” se exacerba creditando-se importância crucial à educação eficiente para o “alívio” da pobreza pelo incremento da produtividade dos pobres. Percebe-se aí a importância da avaliação educacional, pois o grau de eficiência da educação é medido principalmente pelos resultados dos testes avaliativos em larga escala. Objetivamos mostrar que só é considerada eficiente, tanto pelo Banco, quanto pelos formuladores de políticas educativas, a educação que apresenta escores satisfatórios nos exames padronizados e que essa educação eficiente seria capaz de incrementar a produtividade dos pobres, concretizada em sua capacidade de trabalhar, possibilitando sua saída dessa situação.

As considerações finais pretendem apresentar uma análise acerca da problemática aqui estudada e indicar questionamentos que suscitem novas investigações.

## 2 DOS TESTES PSICOMÉTRICOS ÀS AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA: INSTRUMENTOS DIFERENCIADOS COM ONTOLOGIA COMUM

### 2.1 Introdução

Subjacente à criação, recomendação e aplicação de testes que mensurassem, explicitassem e hierarquizassem as qualidades intelectuais humanas havia, e há, uma ontologia, o que significa dizer que há uma intencionalidade, e em se tratando da intencionalidade ligada ao projeto burguês de sociedade, essa se refere necessariamente a legitimação e a manutenção do *status quo* social. De acordo com Bisseret (1979, p. 40),

Face a face com as desigualdades reais que perpetuou tomando o poder políticos e reforçando o seu poder econômico, a classe burguesa vai segregar uma ideologia que lhe permitirá justificar essas desigualdades, para reduzir uma oposição ameaçadora a seus novos privilégios. Essa confrontação, na verdade, lhe é muito mais crucial, na medida em que ela não pode recusar o princípio da igualdade, em cujo nome reivindicou seus direitos face à nobreza.

Por esse motivo compõe as afirmações burguesas o fato, cada vez mais reiterado, de que sendo todos livres e iguais no direito, o destino do ser humano em sociedade, não depende mais da ordem estabelecida e congelada<sup>54</sup>, mas das capacidades individuais. E é por meio desse artifício, dentre outros, que a burguesia vai se consolidar como classe, e a sua afirmação depende da negação àqueles que ela submete ao seu poder político e econômico as qualidades essenciais de aptidão, inteligência, mérito e responsabilidade que atribui a si mesma e que justificam sua dominação.

### 2.2 A ontologia dos testes: instrumentos de legitimação da ordem social

Ao refletirmos sobre a avaliação educacional, consideramos relevante levarmos em conta o processo de consolidação hegemônica da burguesia e a temática da escolaridade pública e obrigatória, que compõe o conjunto de propostas educacionais burguesas desde o

---

<sup>54</sup> Expressões usadas em referência à ordem social feudal.

século XVIII e início do século XIX, principalmente na França, referência para entendermos a avaliação educacional.

Xavier (1990, p. 60-61) explicita esse momento histórico da seguinte maneira:

[...] o discurso liberal, que desde então assumiu importância decisiva na legitimação das novas instituições políticas e eficiência extraordinária na cooptação das camadas médias da população, especialmente sensíveis às promessas de participações e ascensão, não afetou significativamente as instituições educacionais e mesmo as expectativas sociais quanto à escolarização. O contrário ocorrera nas sociedades hegemônicas, onde as conseqüências educacionais do pensamento liberal foram bastante expressivas. A doutrina liberal, instrumento de luta da burguesia contra o Antigo Regime, fundava-se nos princípios da individualidade, da liberdade, da propriedade, da igualdade e da democracia. Opunha à ordem “íniqua” que combatia, fundada na desigualdade “herdada”, a ordem capitalista que, respeitando as desigualdades “naturais”, se consubstanciava numa sociedade hierarquizada porém justa e para tanto “aberta”. A noção de sociedade aberta, concebível apenas numa ordem econômica caracterizada por uma diversidade crescentemente complexa de tarefas, funções e papéis sociais, implicava a possibilidade de mobilidade social com base nos “méritos” individuais. Daí, como conseqüência lógica, o pensamento liberal desembocou na defesa da “Escola Pública, Universal e Gratuita”, como condição indispensável para a garantia da igualdade de direitos e oportunidades que justificava, em última instância, a desigualdade social “justa” porque “natural”.

Percebe-se que as implicações educacionais que compunham a doutrina liberal burguesa ultrapassavam o âmbito das exigências do desenvolvimento técnico e científico, servindo como sustentáculo da própria legitimidade das novas instituições econômicas e sociais. Como afirma Lopes (1981, p. 109), “[...] compreender o que significa a publicização da instrução, no século XVII na França, significa colocá-la referida ao contexto histórico que lhe informa, ou seja, à totalidade da qual faz parte e à qual retorna”. Assim, de forma articulada, ao manifestarem a totalidade, as propostas de instrução pública, trabalham essa totalidade, no sentido de produzirem essa totalidade.

Com a consolidação da burguesia no poder, o “amálgama” que compunha o denominado Terceiro Estado<sup>55</sup>, formado pelos setores oprimidos no feudalismo e que lutaram

---

<sup>55</sup> Para Lopes (1981, p. 19), “A sociedade francesa do Velho Regime estava constituída de três ordens ou estados. O mais antigo, e por isso chamado o Primeiro Estado, era o Clero; o Segundo Estado era a Nobreza e o Terceiro Estado, a grande maioria da nação, constituída das classes populares e da burguesia”. De forma geral, o fracionamento social entre os estados, pode ser resumido esquematicamente da seguinte forma: O Primeiro Estado era composto pelo Clero que se subdividia em Alto Clero (bispos, cônegos e abades) e Baixo Clero (curas e vigários); o Segundo Estado era composto pela Nobreza que se dividia em palaciana, provincial e judiciária; o Terceiro Estado compunha-se pela Burguesia que, por sua vez, se subdividia em capitalistas, de negócios (financeiros, comerciais e manufatureiros), artesanal e lojista, por populares urbanos (grupo formado por operários dos teares, operários das manufaturas e assalariados de clientela) e por último por camponeses que se

“lado a lado” sob as bandeiras da liberdade, igualdade e justiça vai sendo dissolvido deixando à mostra o dualismo de classe que marcaria a nova lógica de produção material e social da vida. Esse é o solo da totalidade, esse processo de lutas, no interior desse “amálgama” denominado de terceiro estado, que leva a burguesia a reforçar seu posicionamento de classe dominadora. Segundo Noronha (2002, p. 61),

Cria-se uma nova concepção formal, jurídica e política de igualdade, de liberdade e de justiça, mediada pelo papel do Estado, visando substituir a igualdade real. O Estado burguês, neste processo, toma a si a tarefa de instruir o povo como forma de se legitimar no poder. A gênese da instrução pública está intimamente ligada a este fato. Era preciso tornar a sociedade coesa, difundindo uma concepção única de mundo, produzir certo tipo de senso comum articulando os interesses das camadas subalternas aos interesses que se organizavam como dominantes.

No processo de consolidação da burguesia, reconhecendo a desigualdade e a impossibilidade de atacá-la, a igualdade se constitui como algo cada vez mais abstrato, descolado das relações sociais desiguais. Ao indivíduo é delegada a responsabilidade pelo seu sucesso ou principalmente pelo seu fracasso. De forma que o insucesso ou o fracasso na ordem societal burguesa deriva de atributo individual e não de classe<sup>56</sup>.

Ao nos reportarmos à Revolução Francesa, percebemos que a relação de dominação que a burguesia exerce sobre as outras facções que compunham o denominado terceiro estado não é linear, constante ou excludente, no sentido de que “existe uma reciprocidade de relação entre hegemonia e dominação e que cada função principal implica a outra como função subalterna” (LOPES, 1981). Para essa autora,

Na análise da revolução Francesa, percebemos os dois modos em dois momentos. O primeiro deles é, ao mesmo tempo, a culminância de toda a luta do Terceiro Estado contra o primeiro e Segundo Estados na conquista do seu espaço econômico e a superação da dominação feudal através da luta armada. Esta luta teve como antecedentes não só outras lutas armadas, como também uma luta ideológica, no sentido de transmitir e de formar a nova visão de mundo.

O segundo momento, cronologicamente ocorrido depois que o Terceiro Estado toma o poder, é o momento em que a burguesia assume o papel de classe fundamental e impõe sua dominação ao Primeiro e Segundo Estados, e tenta a direção das camadas populares, levando em conta seus interesses e

---

subdividiam em camponeses livres (grandes fazendeiros e lavradores, fazendeiros, meeiros, pequenos camponeses proprietários e manobreiros ou braçais) e por último pelos servos. A esse respeito consultar: Arruda (1990) e Lopes (1981).

<sup>56</sup> Patto (1996, p. 38), afirma que: “A preocupação com as diferenças individuais e seus determinantes, com detecção científica dos normais e anormais, dos aptos e dos inaptos, só poderia ocorrer no âmbito da ideologia da igualdade de oportunidades enquanto característica distintiva das sociedades de classes”.

aspirações, visando a construção e ampliação de sua hegemonia (LOPES, 1981, p. 110).

A burguesia se vê forçada, no bojo desses acontecimentos e tendo em vista a manutenção da sociedade desigual, a encontrar argumentos “válidos” que justificassem tal ordem social. Nesse momento, de afirmação hegemônica os testes de aptidão e de capacidade se mostram como ferramentas imprescindíveis ao projeto hegemônico burguês. Para Noronha (2002, p. 65),

A ênfase nas características individuais como elemento definidor do projeto de democracia liberal vai ter na escola única sua condição de realização. No interior desta proposta se articulam alguns pedagogos preocupados em descobrir, a partir da perspectiva da psicobiologia, as leis do desenvolvimento natural do homem, de acordo com os pressupostos do organicismo e do evolucionismo, inspirados nas descobertas científicas de Spencer e Darwin.

Deste modo, a classe detentora do poder lança mão de um sistema de crenças em nome do qual procura justificar as desigualdades sociais, sistema que reforçará o desenvolvimento das ciências biológicas, pois, segundo Bisseret (1979, p. 43),

[...] os trabalhos de Darwin tiveram, nesse sentido, enorme repercussão, visto que a idéia de uma concorrência vital levando a uma seleção natural e à sobrevivência dos mais aptos afinava-se com a ideologia da distribuição das funções sociais ligadas à espontaneidade.

Essa teoria representava os interesses burgueses, pois assim “as desigualdades sociais não se mostram relativas a uma ordem social criada pelos homens, mas dependem de uma nova ordem transcendental, de natureza biológica, irreduzível e determinante” (BISSERET, 1979, p. 43).

O pressuposto metafísico das teorias evolucionistas utilizado para reduzir as diferenças sociais às diferenças psicobiológicas, supostas como determinantes, refletiu-se nos trabalhos da psicologia diferencial, especificamente nos trabalhos de Galton, considerado fundador desse ramo da psicologia<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Para Bisseret (1979, p. 44), “[...] Galton procura demonstrar, com a ajuda de um novo método científico, que as diferenças mentais dependem da mesma ordem de fatores de que dependem as diferenças de estatura, e são hereditárias [...]. O método das correlações, através do qual ele mede, de um lado, a intensidade da ligação entre aptidões físicas e mentais e, de outro, as aptidões dos pais e as aptidões dos filhos, permite verificar o caráter natural e hereditário das aptidões”.



No século XIX as palavras aptidão e seleção<sup>58</sup> vicejaram no terreno científico ditando o escopo das discussões acerca da validade e aplicabilidade dos testes no momento em que cresciam as exigências em matéria de ensino<sup>59</sup>. Os trabalhos de Binet sobre inteligência e a possibilidade de mensurá-la suscitaram interesse crescente nas aplicações práticas. Afirma Bisseret (1979, p. 48) que aos poucos os trabalhos de Binet sobre discernimento e raciocínio, nos quais a princípio se relativizava a noção de inteligência, cederam lugar à construção de uma escala métrica da inteligência “que visa o estabelecimento de normas fundadas em critérios de utilização social dos indivíduos”. Dessa forma, a idade se transformou no critério mais importante em relação ao qual se mediam os resultados e seu grau de “normalidade”. A divisão dos escolares em séries tendo como parâmetro a idade, que perdura por mais que variem os anos de escolarização serial, tem nesse fato sua justificativa assegurada:

[...] essa valorização da idade não é independente do campo ao qual Binet aplica seu saber; no caso presente, as instituições escolares, uma vez admitido o princípio da escolarização obrigatória, fixaram as idades de início e término da escolaridade e decidiram os desempenhos exigidos para cada uma dessas idades. As normas escolares e sociais, através das quais é valorizada a precocidade e depreciado o atraso, tornam-se e permanecerão a referência central em torno da qual se organizarão as pesquisas sobre as noções de idade mental, quociente intelectual, desenvolvimento (BISSERET, 1979, p. 48-49).

A preocupação expressa nos testes de inteligência é encontrar um instrumento de predição, ou seja, quanto mais os prognósticos contidos nos testes são confirmados mais comprovam a realidade substancial que “medem”, pois somente aptidões desiguais permitem explicar a diferenciação e a hierarquização dos indivíduos e das classes sociais. A recorrência à noção de aptidão permite justificar as desigualdades de acesso ao ensino e, conseqüentemente, as desigualdades sociais, pois na escola é oferecida a todos a oportunidade

---

<sup>58</sup> Para Bisseret (1979, p. 47), “A expressão ‘seleção’, que implica necessariamente a utilização de critérios valorizados, foi emprestada da linguagem dos agricultores e dos criadores de gado. Tendo os trabalhos sobre o processo de fecundação permitido a exploração das descobertas de Mendel, que ficaram sem eco em 1865, as preocupações se voltaram para a melhoria dos rebanhos e para a seleção animal, sob uma óptica de rendimentos máximos. As descobertas científicas em biologia vêm alimentar os esquemas de pensamento já bem estabelecidos, de acordo com os quais a relação entre os fatos biológicos e os fatos psíquicos é de ordem causal, os primeiros explicando os últimos. A genética, que toma um impulso considerável, serve de suporte teórico à idéia da transmissão hereditária das aptidões mentais [...]. A aptidão ‘tendência natural para a matemática’ é também ‘tendência para dar bastante leite’ etc.”

<sup>59</sup> Machado (1989, p. 66) afirma que: “O projeto liberal da escola unificada transpõe para o plano educacional o limitado horizonte do direito burguês, pois considerando isoladamente as diferenças sociais e as diferenças individuais, institui uma unidade de medida (difícil mesmo de uma precisão objetiva, pois carregaria a marca dos interesses de classe) chamada de aptidão, capacidade, interesse etc. Através deste parâmetro seria feita a triagem dos indivíduos, preservando-se (teoricamente) o princípio da supressão das barreiras ao acesso à educação.”

de desenvolver e provar suas aptidões<sup>60</sup>. Eis aí a ontologia dos testes de medição das habilidades intelectuais.

A organização social regida pelo capital demonstra, no século XIX, seu caráter discriminatório, pois uns possuem aptidões complexas que podem até ser organizadas segundo uma hierarquia; outros, a maioria, se define sobretudo pela ausência de aptidões. Bisseret (1979, p. 59) destaca que

Dessa forma, a hierarquia das aptidões se constitui à imagem da hierarquia social: a inteligência geral (fator G)<sup>61</sup> é o apanágio dos dirigentes; capacidades específicas e limitadas caracterizam os que executam. Também as pesquisas sobre as realizações intelectuais dão lugar a análises, cada vez mais refinadas, que conduzem a um rico repertório de aptidões organizadas em uma estrutura complexa; depois, elas procuram apreender a distribuição desigual dessas aptidões em grandes amostras representativas do conjunto da população. Em compensação, as pesquisas sobre as realizações necessárias para a execução de tarefas ditas manuais são feitas segundo uma perspectiva atomística.

A ontologia dos testes de mensuração de inteligência ou de aptidões se encontra incrustada na ontologia da classe que lança mão de tais mecanismos como forma de garantir sua manutenção no poder político e econômico. A ideologia das desigualdades naturais tornou-se pouco a pouco verdade científica emprestando de forma recorrente, da craniometria, da antropometria, da biologia, da genética, da psicologia, da sociologia e da estatística – que se mostraram por vezes como guias de sua prática científica –, os elementos que lhe permitiriam fundamentar, com segurança, suas asserções de cunho classista.

Essa “torrente” desemboca no terreno educacional, no qual, desde o século XVIII e mais especificamente o século XIX, na França e na Inglaterra, vicejam os testes avaliativos<sup>62</sup>. Nesse sentido, a obra de Edouard Claparède, professor na Universidade de Genebra e

---

<sup>60</sup> De uma maneira geral, a idéia de uma seleção justa e equitativa feita pelas instituições que garantem a todos oportunidades iguais de provar suas “verdadeiras aptidões” constitui o baluarte de um esquema de pensamento em busca de uma ordem social legítima, fundamentada sobre o valor atribuído a indivíduos considerados, definitivamente, como naturalmente desiguais (BISSERET, 1979, p. 65-66).

<sup>61</sup> Compreendemos, com base em Sellier (1977), que, segundo os princípios da análise fatorial, o fator geral ou G é o fator com o qual a maioria dos testes teriam uma correlação, determinaria, por assim dizer, a inteligência geral, ou seja, determinaria quando o sujeito avaliado apresentaria várias habilidades distribuídas nos outros testes de fatores específicos, como habilidade verbal (fator V), habilidade numérica (fator N), habilidade de raciocínio (fator R).

<sup>62</sup> Noronha (2002, p. 59) destaca que “historicamente observamos que a avaliação nasce com os ‘colégios’ por volta do século XVIII e gradativamente vai se tornando parte integrante do ensino moderno que se estrutura, desde o século XIX, com o advento das propostas burguesas associadas à idéias de escolaridade obrigatória”. Segundo Anastasi (1977, p. 17), “Mais tarde surgiram as baterias de aproveitamento, iniciadas pela publicação da primeira edição do *Teste de Aproveitamento de Stanford*, em 1923. Prefigurando muitas características dos testes modernos, essa bateria fornecia medidas comparáveis do aproveitamento em diferentes disciplinas escolares, avaliadas através de um único grupo normativo”.

contemporâneo de Jean Piaget no instituto J.J. Rousseau, tornou-se referência obrigatória de psicólogos e pedagogos voltados para o estudo e a mensuração das diferenças individuais de rendimento escolar em todo o mundo, influência que se fez notar no Brasil a partir dos anos 1920, em muitos teóricos que encabeçaram o movimento da Escola Nova (PATTO, 1996).

Inferimos que a ontologia dos testes, em que a diferenciação escolar por eles proporcionada e pelos mecanismos de avaliação, se constitui numa necessidade do capitalismo. Logo, podemos afirmar que há nos testes, sistemas de avaliação, de orientação vocacional e educacional e todo o caudal de certificações uma intencionalidade para esses mecanismos de seleção e de controle social com vistas à manutenção da sociedade capitalista.

### **2.3 Breve histórico dos testes**

A avaliação é inseparável do ser e do constituir-se homem do homem, no seu processo de firmamento como ser social, o que significa dizer que os homens como sujeitos históricos ao se constituírem via o trabalho, avaliam. Como já afirmamos, subjacente a todo processo de avaliação, se encontra um modelo de mundo, um objetivo de vida social, ou seja, um projeto social a executar ou a refutar, e isso caracteriza a ontologia do processo avaliativo. A avaliação como prática social está inscrita e é matizada pelos diversos modos de produzir e reproduzir a existência social, o que significa dizer que historicamente sofreu mudanças de forma e de conteúdo, mas sempre ligadas a um projeto social.

Conquanto reconheçamos a dificuldade de se reconstruir o processo histórico de produção de ações avaliativas, importa realçar que o modo capitalista de produzir e reproduzir a existência humana exige a medição das capacidades humanas, sob o pretexto de alocar os homens tomando por base suas aptidões e habilidades para um desempenho ótimo frente às atribuições sociais deles requeridas. Entretanto, alguns elementos de sua história foram recuperados tendo em vista favorecer a compreensão da função da avaliação em nossa sociedade.

A criação e a implantação dos testes de medição de capacidades humanas não inauguram a avaliação no seu aspecto social mais amplo. Sua história sugere que acompanham a humanidade desde há muito tempo. Segundo entendimento de Sellier (1977), nas lendas acerca da Antiguidade evidenciam-se em pelo menos dois mitos, o que viriam a ser

os testes mentais. Reporta-se ao enigma proposto pela Esfinge a Édipo<sup>63</sup> e ao labirinto em que Teseu teve que adentrar para realizar seus feitos. O autor recorre a esses exemplos para caracterizar essencialmente as provas ou testes de inteligência. O enigma da Esfinge constituiria o protótipo dos testes verbais. Segundo o autor, “o espírito deve jogar com idéias representadas por palavras, quando não joga com as próprias palavras” (SELLIER, 1977, p. 30), já o labirinto de Teseu representaria o protótipo para os testes de eficiência “em que o espírito deve descobrir as idéias nas coisas, sem passar pelas palavras” (SELLIER, 1977, p. 30).

Anastasi (1977, p. 5) alega que a origem dos testes se perde na Antiguidade, citando o sistema de exames para o serviço civil em vigor no Império chinês durante três mil anos:

Os testes eram utilizados para auferir o domínio de habilidades tanto físicas como de inteligência. O método Socrático de ensino, com ensinamentos e testes entremeados, tem muito em comum com a aprendizagem programada atual<sup>64</sup>. Desde seu princípio, na Idade Média, as universidades européias utilizavam-se de exames formais para conferir títulos ou honrarias.

Tais informações são importantes, mas foi no século XIX que se desenvolveram os principais processos que culminaram nos testes contemporâneos. As primeiras discussões e pesquisas organizadas sistematicamente sobre avaliação via testes foram realizadas no campo da Psicologia da Educação em sua vertente Psicométrica. Os testes e as pesquisas eram realizados nos laboratórios de Psicologia Experimental, período em que a psicologia começava a atingir *status* de ciência e as técnicas psicométricas e projetivas davam o tom a tais pesquisas. Baquero (1979) identifica W. Wundt (1832-1920), alemão, considerado o pai da Psicologia Experimental, como o primeiro a trabalhar sobre as diferenças individuais. Cita também o inglês Francis Galton (1822-1911)<sup>65</sup> que, em 1883, no laboratório antropométrico de Londres, foi considerado um dos marcos desse ramo da psicometria por ter realizado “tanto testes reveladores das diferenças dos indivíduos como métodos estatísticos para analisar dados que os testes lhe proporcionavam” (BAQUERO, 1979, p. 10). Galton levava em conta a curva de probabilidades e criara um método para relacionar variáveis que foram denominadas “índice de correlação”<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> O enigma é descrito pelo autor da seguinte forma: “Qual é o animal que caminha sobre quatro patas de manhã, sobre duas patas ao meio-dia, sobre três patas à noite?” (SELLIER, 1977, p. 29) A resposta desse enigma é o homem.

<sup>64</sup> A observação feita em 1977 é ainda pertinente, pois a aprendizagem programada permanece nas atividades de educação formal.

<sup>65</sup> Os estudos estatísticos de Galton foram continuados por seu discípulo Karl Pearson (1857-1936).

<sup>66</sup> Tanto a teoria das probabilidades como o tema das correlações constituem os testes de rendimentos da atualidade.

Um dos trabalhos pioneiros da Psicologia Experimental é reputado ao francês Alfred Binet (1857-1911) considerado verdadeiro fundador dos testes de inteligência. Segundo Baquero (1979, p. 78),

Foi ele quem introduziu nos testes já usados, elementos que avaliassem as funções psicológicas complexas e superiores. Por sua vez, relacionou os resultados dos testes com a idade, surgindo assim a primeira escala de inteligência. [...] A escala de Binet foi revisada pelo norte-americano Terman na Universidade Stanford, em 1916. Generalizou-se assim o uso do Quociente Intelectual, que não é outra coisa senão o quociente entre a Idade Mental (I.M.) e a Idade Cronológica (I.C.). Sua fórmula será  $QI = I.M./I.C.$ <sup>67</sup>.

Por ocasião da Primeira Guerra Mundial, em 1917, começa a ser realizado nos Estados Unidos um novo tipo de teste – as provas coletivas de inteligência – que visava classificar de maneira rápida os melhores soldados para determinados postos de combate. Dessa forma surgiram os testes *Alfa* e *Beta*, sendo o primeiro para os que sabiam inglês e não eram analfabetos e o segundo para os estrangeiros e analfabetos. Segundo Anastasi (1977, p. 253), os testes *Alfa* e *Beta* repercutiram nos que eram aplicados no sistema educacional:

Se as escalas individuais, tais como a Stanford-Binet<sup>68</sup>, têm sua principal aplicação na clínica, os testes coletivos são usados, fundamentalmente no sistema educacional, na indústria e nas forças armadas. Como se recorda, a aplicação em massa de testes começou durante a Primeira Grande Guerra, com a criação dos *Army Alpha* e *Army Beta*, para uso no Exército Americano. O primeiro era um teste verbal, planejado para seleção geral e classificação. O último era um teste não-verbal, para utilização com indivíduos que, por causa de língua estrangeira ou analfabetismo, não poderiam ser testados adequadamente com o *Alpha*. O padrão estabelecido por esses testes foi seguido muito de perto pelo desenvolvimento posterior de um grande número de testes coletivos, criados para uso civil.

Anastasi (1977, p. 14), afirma que, apesar dos testes de inteligência para medir Q.I. serem planejados com o intuito de examinar uma grande variedade de funções e, assim, indicar um quadro do nível intelectual geral do indivíduo, logo seu limite foi constatado:

<sup>67</sup> Baquero (1979, p. 78) apresenta a interpretação dos quocientes intelectuais com a respectiva classificação, da seguinte forma: QI maior que 140 para *gênio ou quase gênio*; de 120 a 140 para *inteligência muito superior*; de 110 a 120 para *inteligência superior* de 90 a 110 para *inteligência normal*; de 80 a 90 para *rude ou inferior ao termo médio*; de 70 a 80 para *marginal ou fronteiro* e menor que 70 para *deficiente mental*.

<sup>68</sup> Para Anastasi (1977), as escalas de Binet sofreram algumas revisões, geralmente no tocante à faixa etária de sua abrangência, sendo que em 1916, na Universidade de Stanford, a escala foi repadronizada, fato ao qual se deve a nomenclatura Escala de Stanford-Binet. Nela usou-se pela primeira vez a denominação quociente de inteligência que se popularizou como Q.I.

Nem todas as funções importantes estavam representadas neles. Na realidade, quase todos os testes de inteligência eram, fundamentalmente, medidas de habilidade verbal e, em menor grau, de habilidade para lidar com relações numéricas, assim como com outras relações abstratas e simbólicas. Aos poucos, os psicólogos chegaram a reconhecer que o termo “teste de inteligência” era inadequado, pois tais testes mediam apenas alguns aspectos da inteligência.

Antes da primeira guerra mundial, alguns psicólogos, como o inglês Charles Spearman (1904-1927), reconheceram a necessidade de testes de “aptidões especiais” para suplementar os testes de inteligência global. Os desenvolvimentos metodológicos baseados nos trabalhos desses psicólogos e nos estudos estatísticos sobre a natureza da inteligência humana tornaram-se conhecidos como “análise fatorial<sup>69</sup>”. Segundo Baquero (1983, p. 12),

Talvez seja a análise fatorial a fase mais importante e de maior transcendência para a psicologia. Criou uma série de testes, cuja finalidade é tanto traçar o perfil mental do indivíduo como o perfil pessoal. Os testes criados pela análise fatorial são, primordialmente, testes de aptidões e, por conseguinte, muito usados no campo da orientação profissional.

Anastasi (1977, p. 4) assinala que, com base nos “ensaios” durante a primeira guerra mundial, a amplitude e a variedade dos testes psicológicos empregados em situações militares aumentaram consideravelmente durante a segunda guerra mundial. Depois disso a pesquisa sobre testes tem sido continuada em larga escala em todos os ramos dos serviços militares. O apogeu dos testes, como referido, se deu numa época em que a Psicologia começava a conquistar a condição de ciência. Para Franco (1997, p. 15-16), isso

[...] foi possível graças ao repentino desenvolvimento da ciência e ao surgimento das áreas de especialização que proporcionaram condições favoráveis para a emergência de uma psicologia “científica” que durante muito tempo havia permanecido fundida na filosofia. A distinção entre ambas deu-se baseada nos critérios de cientificidade aplicáveis às ciências naturais, em que a observação, verificação e a experimentação são tidas como condições indispensáveis para a criação de princípios, leis e teorias.

---

<sup>69</sup> O principal objetivo da análise fatorial é, argumenta Anastasi (1977, p. 381), a “simplificação da descrição dos dados, através da redução do número de dimensões ou de variáveis necessárias. Dessa maneira, se verificamos que cinco fatores são suficientes para explicar toda a variância comum numa bateria de 20 testes, podemos, para satisfazer a quase todos os objetivos, usar cinco resultados, em lugar dos 20 originais, e sem sacrificar qualquer informação essencial. A prática habitual consiste em manter, dentre os testes originais, os que apresentam as melhores medidas de cada um dos fatores”.

A autora esclarece que ocorreu uma transposição mecânica dos métodos científicos para as ciências sociais. Tal transposição encontrou sustentáculo nos postulados teóricos da matriz positivista, edificados com base em três princípios fundamentais, a saber:

- a sociedade pode ser epistemologicamente assimilada à natureza; portanto, na vida social, à semelhança da natureza, reina uma harmonia natural (sem ambigüidades);
- em conseqüência, toda ruptura dessa harmonia passa a ser indicativa de desequilíbrio e desadaptação;
- a sociedade é regida por leis naturais, quer dizer, leis invariáveis independentes da vontade e ação humanas (ANASTASI, 1977, p. 16).

A conseqüência mais contundente desses princípios refere-se ao tratamento dispensado ao fato social que para receber a chancela da ciência deve ser isolado do sujeito que pesquisa. Ou seja, “no contexto dessa conceituação, para fazer ciência é necessário lidar com fatos ‘objetivos’ e ‘objetivo’ passa a ser somente aquilo que pode ser observado, medido, palpado.” (FRANCO, 1997, p. 16). Segundo Sousa (1998), “a racionalidade” hegemônica na ciência moderna, que se estende, no século XIX, das ciências naturais para as ciências humanas, postula uma lógica objetivista e quantitativista. Segundo essa lógica, as ciências são encaradas num “escalonamento” de conhecimentos que devem obedecer a um rumo previamente definido pela matemática, pela física e pela química que gozam do *status* de ciências propriamente ditas. As demais áreas do conhecimento se situariam numa espécie de embrião de ciência, necessitando “evoluir e, sobretudo, quantificar-se, adquirir rigor e caráter epistêmico para só então ser respeitado como ciência” (SOUSA, 1998, p. 268).

## 2.4 Os testes psicométricos no Brasil

No Brasil, na década de 1920, a obra de Lourenço Filho<sup>70</sup> é considerada um dos primeiros estudos e aplicação da teoria dos testes. Em 1921, publica “Estudo da atenção escolar”, na *Revista Educação* de Piracicaba, onde constam os primeiros ensaios brasileiros

---

<sup>70</sup> Em Monarcha (2001) encontramos referência às obras de Lourenço Filho que tratam da psicometria no Brasil: *Contribuição ao estudo experimental do hábito* (1927); *Um inquérito sobre o que os moços lêem* (1927); *A moral no teatro*, principalmente no cinematógrafo (1928); *A Escola Nova* (1928); *Os testes* (1931); *Revisão paulista da escala de Binet e Simon*; *Introdução ao estudo da Escola Nova* (1930) e *Testes ABC: para a verificação da maturidade necessária à aprendizagem da leitura e escrita* (1933).

de psicologia aplicada à educação mediante aplicação de testes de medidas (HILSDORF, 1998). Segundo Azevedo (1955, p. 276)<sup>71</sup>,

Lourenço Filho começa a ensinar psicologia na Escola Normal de Piracicaba, em 1920. Lecionando também num colégio particular mantido por uma fundação norte-americana, aí toma mais largo contato com livros de psicologia educacional procedentes dos Estados Unidos, e passa a realizar uma série de pesquisas com o emprego de testes, de que publica os primeiros resultados em 1921.

Monarcha (2001), indica que, nos anos subseqüentes a 1925, simultaneamente à regência das aulas, Lourenço Filho atua na reativação do Laboratório de Psicologia Experimental da Escola Normal de São Paulo, onde passa a trabalhar recolhendo fatos e técnicas operativas com vistas a explicar pela via da psicologia os fatos sociais e individuais. Sobre o grupo de trabalho que com Lourenço Filho difundiu as idéias de mensurar qualidades humanas, Monarcha (2001, p. 14) afirma que

Esse grupo ativo e sintonizado com os debates e controvérsias daquela época, passou a se dedicar à pesquisa e divulgação técnica de experiências comunicáveis, fundamentados, sobretudo, em fontes da psicologia franco-genebrina: Claparède, Pieron, Walther, Binet, Simon e outros, envolvidos, diretamente ou não, com o Instituto Jean-Jacques Rousseau, sediado em Genebra, Suíça, dirigido por Claparède.

Entre 1920 e 1930, no Brasil, o movimento de organização científica e institucionalização acadêmica da psicologia objetiva, ramo da psicologia que intentava mensurar qualidades e capacidades individuais e sociais, ganhou maior densidade teórica<sup>72</sup> e expressão pública, mesmo que heterogêneo e marcado por disputas entre as escolas de psicologia. A psicologia aplicada à educação foi impulsionada, inserindo-se de forma expressiva na escola, em boa parte devido ao fortalecimento do denominado “movimento dos testes” desencadeado por algumas Diretorias Gerais da Instrução Pública e de várias Escolas Normais. Monarcha (2001, p. 14) destaca como centros irradiadores dessa nova cultura

---

<sup>71</sup> Lourenço Filho, Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo foram destacados intelectuais escolanovistas com grande atuação entre os anos de 1920 e 1930, particularmente, embora tenham permanecido atuantes nas décadas seguintes. Entretanto, não se pode unificar suas posições teóricas e políticas. Por outro lado, o fato de Azevedo ter se colocado como memorialista de sua geração trouxe para a História da Educação no Brasil fortes marcas. Esta problemática é discutida por Toledo (1995), Carvalho (1988, 1989 e 1993) e Evangelista (2002).

<sup>72</sup> Interessante destacar o papel de Lourenço Filho na tradução de obras da coleção “Biblioteca da Educação”, da editora Melhoramentos, como: *Psychologia experimental*, de Henri Piéron (1927); *A escola e a psychologia experimental*, de Edouard Claparède, (1928); *Educação e sociologia*, de Émile Durkheim (1929); *Teste para a medida do desenvolvimento da inteligência nas crianças*, de Alfred Binet e Th. Simon (1929) e, fora da coleção, *Tecno-psychologia do trabalho industrial*, de Léon Walther (1929) (Monarcha, 1987).



[...] nos estados de São Paulo, Pernambuco e Minas Gerais e no então Distrito Federal (Rio de Janeiro), o ‘movimento dos testes’ adquiriu prestígio e difusão, reforçando as expectativas acerca da psicologia objetiva, aplicada à educação e ao trabalho<sup>73</sup>.

Muitos manuais de aplicação prática foram publicados na época por intelectuais “cultores da psicologia objetiva”, dentre eles: *O movimento dos testes*, de C. A. Baker (1925); *Teste individual da inteligência*, de Isaias Alves (1927); *Os testes*, de Medeiros e Albuquerque (1924), *O método dos testes*, de Manuel Bonfim (1928); *Testes: como medir a inteligência dos escolares*, de Celsina Faria Rocha e Bueno de Andrade (1931) e os citados de Lourenço Filho. Seu livro *Testes ABC: para a verificação da maturidade necessária à aprendizagem da leitura e escrita*, foi amplamente difundido nas décadas seguintes<sup>74</sup>, adentrando no terreno da organização da psicologia aplicada ao trabalho, na época denominada de psicotécnica, englobando a “aplicação da teoria psicológica na solução dos problemas práticos de todas as esferas de atividade humana, particularmente da criança que estuda e do homem que trabalha.” (MONARCHA, 2001, p. 19).

A difusão da psicotécnica no Brasil deixa transparecer sua ontologia, pois visava favorecer a seleção, orientação e formação profissional do trabalhador brasileiro, não como possibilidade de rompimento das condições sociais desiguais, mas sim, como otimização das relações sociais e produtivas como um ajuste dentro da ordem. Patto (1996, p. 42), afirma que:

[...] acabaram [...] fortalecendo a crença na possibilidade de oportunidades iguais que tentavam viabilizar através de dois recursos: o uso de instrumentos que queriam infalíveis na mensuração das verdadeiras disposições naturais e a expansão e aprimoramento do sistema escolar.

---

<sup>73</sup> Afirma Monarcha (2001, p. 15) que, “Em Pernambuco, também cercado de colaboradores, o médico neurologista Ulisses Pernambucano, diretor da Escola Normal de Recife e do recém-criado Instituto de Seleção e Orientação Profissional (1925), realizou ensaios de antropometria e estudos psicotécnicos; revisão pernambucana da escala métrica de inteligência de Binet-Simon-Terman; média de estatura dos escolares; vocabulário das crianças nas escolas primárias. Em Minas Gerais, a partir de 1928-1929, a Universidade de Minas Gerais e, posteriormente, o Laboratório de Psicologia da Escola Normal de Belo Horizonte, receberam psicólogos de renome: Leon Walther, Helena Antipoff e Edouard Claparède [...]. Na Bahia, a Diretoria-Geral da Instrução Pública promoveu o “Curso de Medidas da inteligência e dos resultados escolares (Testes), ministrado por Isaias Alves”. A respeito da aplicação da escala de Binet e Simon na Bahia na década de 1930 cf. Noronha e Alchieri (2005).

<sup>74</sup> A influência desta obra pode ser avaliada pela trajetória de suas reedições, como assinala Monarcha (2001, p. 37): “Ainda, como índice da repercussão ampliada dos Testes ABC assinala-se o percurso editorial bem sucedido da obra de síntese, *Testes ABC: para verificação da maturidade necessária à aprendizagem da leitura e escrita*: 12 edições entre 1933 e 1974, totalizando 62 mil exemplares, e tradução para o espanhol – aproximadamente 20 edições – e o francês. Acrescente-se, também, as sucessivas edições do material de aplicação denominado ‘Testes ABC: caixa com cem fórmulas individuais’; e ‘Testes ABC: material completo’, ambos produzidos pela editora Melhoramentos e com circulação independente do livro.”

Mais adiante em nota de pé de página prossegue a autora: “O que preocupava sociólogos, psicólogos e pedagogos irmanados nesta luta não era a estrutura social de classes, mas a reversão de disfunções de que esta estrutura padecia” (1996, p. 42).

O posicionamento de um desses representantes, que obviamente não fala sozinho, ou seja, representa seus pares, Roberto Mange, colaborador de Lourenço Filho<sup>75</sup>, é elucidativo a esse respeito:

Esse desenvolvimento da psicotécnica, que é uma função imediata do surto técnico industrial moderno, não pode passar despercebido entre nós. Nos países de produção industrial intensa, onde a concorrência impõe o barateamento do produto, o fim almejado é reduzir o custo, lançando mão de seleção e classificação pela psicotécnica, ensino profissional metódico e organização racional do trabalho. O nosso meio apresenta, porém, ainda uma circunstância que certo está a pedir o auxílio da psicotécnica – a deficiência de braços. Pagamos preços elevados a indivíduos mal preparados e pouco aptos ao ofício que desempenham, eternamente descontentes de suas funções e, portanto, pouco estáveis, que não assumem responsabilidade de ofício, por ser ele transitório ou ocasional, e, mais, facilmente acessíveis a tendências sociais desorganizadoras. Ora, se nesse conjunto heterogêneo de elementos que labutam a esmo, sem orientação, conseguíssemos canalizar grupos de aptidões homogêneas, tendo cada um seu objetivo delineado, surgiriam correntes determinadas para um dado ofício (apud MONARCHA, 2001, p. 21).

A difusão e a aplicação dos testes tinham em vista a otimização e a organização racional do trabalho, fatores julgados imprescindíveis para a industrialização e modernização da sociedade brasileira. Seu campo principal de aplicação era a escola<sup>76</sup> onde se dava a mensura e organização das classes escolares baseando-se na “maturidade” e capacidade obtidas e diagnosticadas pelo rendimento dos escolares.

---

<sup>75</sup>Monarcha (2001, p. 21) assevera que, “Desde meados da década de 20, os ensaios de psicologia aplicada de Lourenço Filho, à frente do Laboratório de Psicologia Experimental, e as aplicações psicotécnicas de Mange na Superintendência do Curso de Mecânica Prática do Liceu de Artes e Ofícios, voltado para a seleção profissional e a qualificação de mão-de-obra, contribuíram decisivamente para a introdução psicotécnica em diferentes meios institucionais, culminando com a fundação do Instituto de Organização Racional do Trabalho – IDORT, em São Paulo, no ano de 1931”.

<sup>76</sup>Para Patto (1996, p. 44), “A nova palavra de ordem é a *higiene mental escolar*. Com intenções preventivas, as clínicas de higiene mental e de orientação infantil disseminaram-se no mundo a partir da década de vinte e se propõem a estudar e corrigir os *desajustamentos infantis*. Sob o nome de psico-clínicas, clínicas ortofrênicas, clínicas de orientação ou clínicas de higiene mental infantil, elas servem diretamente à rede escolar através do diagnóstico, o mais precocemente possível de distúrbios da aprendizagem. A obsessão preventiva tem como lema ‘*keep the normal child normal*’ (mantenha normal a criança normal) e em seu nome são criadas as ‘clínicas de hábitos’ para crianças em idade pré-escolar.”

Esse expressivo movimento de mensura e classificação intelectual que vicejou nas décadas de 1920, 1930, perdurou por boa parte da década de 1940<sup>77</sup>, como “rotina quantificadora” (PATTO, 1996).

## 2.5 Influência norte-americana na avaliação educacional do Brasil

Não podemos afirmar que o desenvolvimento da avaliação no Brasil seja reflexo direto de apenas uma escola avaliativa, como pudemos depreender pelas diferentes influências teóricas e metodológicas que se fizeram presentes no ideário precursor dos testes avaliativos no Brasil. Contudo, podemos afirmar que os novos sistemas de avaliação denominados de sistemas de nova geração, mesmo que “circunscritos numa tendência internacional de intensificação e fortalecimento de mecanismos de controle da qualidade da educação por meio da avaliação de desempenho escolar” (SOUSA, 1998), se desenvolveram principalmente nos Estados Unidos da América. Durante as duas primeiras décadas do século XX, com Edward Thorndike, os testes de medidas educacionais, enfatizando a importância na medida e quantificação do comportamento humano, ganham projeção desembocando no desenvolvimento de testes padronizados para mensurar aptidões e habilidades dos estudantes<sup>78</sup>. Segundo Vianna (2005 p. 146),

O grande passo na evolução da avaliação educacional foi dado por E. L. Thorndike, nos princípios do século XX, ao desenvolver toda uma fundamentação teórica sobre a possibilidade de medir mudanças nos seres humanos, escrevendo importante livro – *Mental and Social Measurement*

---

<sup>77</sup> Expressivo desse movimento é o trabalho realizado pelo Laboratório de Psicologia Educacional do Instituto de Educação da Universidade de São Paulo no âmbito da “eficiência das classes selecionadas por testes psicológicos”. Indica Evangelista (2002, p. 85) que: “Esta talvez fosse a principal inclinação do Laboratório de Psicologia, chefiado inicialmente por uma Assistente comissionada, mais tarde dirigido por Noemy da Silveira Rudolpher, por sua própria proposta. Ex-assistente de Lourenço Filho, Catedrática de Psicologia Educacional após 1936, aplicou os testes ABC, de Lourenço Filho, e os de Dearborn para a seleção dos alunos e constituição de classes homogêneas de ensino. Após essa classificação e decorrido um período de tempo, os estudos propostos demonstraram que, segundo a autora, ‘havia correlação elevada entre o aprendizado, objetivamente verificado, e a classificação pela inteligência’ (LABORATÓRIO, 1936a, p. 171). Os trabalhos principais desenvolvidos pelo laboratório foram os testes, na base dos quais estava a classificação dos alunos segundo coeficiente de inteligência que permitiriam um sistema de *Medida do Trabalho Escolar* superior ao tipo clássico de avaliação que carecia da objetividade da aferição científica do nível de desenvolvimento mental do aluno. Especialmente interessante aos alunos do Curso de Administração Escolar, pois possibilitaria aos técnicos em educação – que este curso formava – elementos objetivos de avaliação não apenas do rendimento dos alunos como dos resultados do trabalho do professor”.

<sup>78</sup> Para Sousa (1998, p. 272), “Embora com defasagem de duas décadas os estudos conduzidos no Brasil, em avaliação da aprendizagem traduzem esse caráter psicopedagógico das pesquisas norte-americanas.”

(1904), editado pela Universidade de Colúmbia, na qual era professor. A partir desse momento, todo um aparato tecnológico é desenvolvido para a medida de capacidades humanas e a avaliação; em consequência, passa a ter o significado de medida, concepção que ainda prevalece em amplos setores educacionais, inclusive fora dos Estados Unidos, como no Brasil.

Considerando os acontecimentos políticos e econômicos, que de certa forma refletiram no movimento avaliativo norte-americano, somos remetidos aos problemas advindos da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Os problemas econômicos da retomada da produção no pós-guerra demandavam rigoroso controle de eficiência. Vianna (2005) assinala que, apesar da crise socioeconômica do período que se estende desde meados da década de 40 até fins da década de 60 do século XX, importantes transformações ocorreram na educação americana, como o aumento da preocupação com os testes de mensura de habilidades e conhecimentos. Esse período coincide com o desenvolvimento da teoria clássica dos testes e com o surgimento de novas abordagens sobre avaliação educacional. Vianna (2005) indica que esse movimento ocorreu em contraposição ao modelo avaliativo proposto por Tyler<sup>79</sup>. O autor afirma que

É importante destacar, nesse momento, o aparecimento de uma instituição atuante até os dias fluentes e que, mais tarde, serviria de modelo para a criação de outros órgãos semelhantes – o *Educational Testing Service* (ETS) – (1947), por inspiração de vários educadores, entre os quais se destacaram E. F. Lindquist e Ralph W. Tyler. O ETS, a partir de sua criação, passaria a ter influência decisiva no desenvolvimento de testes (padronizados) e em amplos programas de avaliação, como o *National Assessment of Educational Progress* (NAEP) e o *International Assessment of Educational Progress* (IAEP) (VIANNA, 2005, p. 149).

Esses acontecimentos incidiram na educação que se praticava e nas formas de otimização de seu alcance em prol de um melhor desenvolvimento econômico e social. Ressalte-se que na década de 60 do século XX, compondo o *ethos* avaliativo, se fortalece o emprego do termo *accountability*<sup>80</sup> que acompanhará as discussões acerca das avaliações de

<sup>79</sup> Para Vianna (2005, p. 145), “A influência de Ralph W. Tyler, durante o período de 1930 a 1945, foi considerável e, assim, com justa razão, passou a ser considerado o verdadeiro iniciador da avaliação educacional. A sua ação foi bastante ampla, influenciando na educação em geral, especialmente em assuntos ligados à teoria, à construção e à implementação de currículos, que Tyler procurou conceituar como um conjunto de experiências educacionais diversificadas que deveriam ser planejadas de forma a levar os alunos a concretização de determinados objetivos. A avaliação educacional, cujo termo foi por ele criado, objetivaria, desse modo, que professores aprimorassem seus cursos e que os instrumentos de medida que construíssem pudessem verificar a congruência entre conteúdos curriculares e as capacidades desenvolvidas”.

<sup>80</sup> Vianna (2005, p. 40) entende que “A década de 60 assistiu a um *boom* da avaliação educacional no contexto norte-americano. Alguns milhares de projetos foram realizados com investimento de centenas de milhões de dólares; ao final, alguns trabalhos se revelaram realmente relevantes e tiveram ampla repercussão, mas a maioria

larga escala, servindo como respaldo ao discurso em prol da “educação compensatória” das desigualdades sociais, como evidencia Vianna (2005 p. 150-151) na passagem que segue:

O contexto político, inicialmente decorrente da administração John Kennedy e, a seguir, após 1963, da gestão Lyndon Johnson, em que houve uma grande preocupação com os reflexos das desigualdades sociais na diferenciação das oportunidades educacionais, passa a determinar um grande esforço a fim de criar novas condições na área educacional, surgindo, por influência de Robert Kennedy, o conceito de responsabilidade em educação (*accountability*), a fim de evitar possíveis desperdícios dos recursos financeiros concedidos a programas curriculares e a suas avaliações, na área da educação compensatória. A avaliação, nesse novo quadro, deixou de ser apenas um trabalho teórico de alguns educadores, transformando-se numa prática constante, que, em muitos casos, assumiu um caráter quase obsessivo na cultura educacional norte-americana.

Saul (2006, p. 29) afirma que a avaliação da aprendizagem no Brasil trilhou o caminho da produção americana da década de 1960 com uma defasagem de uma década. Com grande influência dos trabalhos de Ralph Tyler, a avaliação educacional brasileira era pensada como uma “dimensão de controle do planejamento curricular”. Logo, o desenvolvimento da avaliação educacional brasileira da época se confunde com o desenvolvimento dos manuais de currículo (SAUL, 2006).

Para compreendermos a ontologia da avaliação educacional brasileira das décadas de 1960 e 1970, necessariamente temos que nos voltar à conjuntura política e econômica fortemente marcada pelo viés do desenvolvimentismo desde os anos 1950. Daí podemos depreender que a escola eficiente deveria valorizar o domínio da terminologia, dos conteúdos e da escrita lastreada nas técnicas de planejamento, gerência e supervisão, o domínio de planejar, administrar e executar atividades profissionais por etapas, tudo isso se conformava com o modelo de homem que deveria ser perseguido pela escola, o homem que resolve, com disciplina, com método de trabalho sistemático, os seus problemas (NAGEL, 1996). Por refletir esse movimento, e ter que responder a essas prerrogativas, a avaliação educacional da época aparece atrelada com o planejamento e o desenvolvimento de currículos.

---

foi objeto de acerbias críticas, tendo em vista as limitações dos resultados apresentados. Aos poucos começou a impor-se o conceito de *accountability*, palavra difícil de traduzir com exatidão; contudo, percebe-se que está relacionada à expressão *to be accountable for* – ser responsável por –, daí a tradução que usualmente empregamos – responsabilidade educacional. Por outro lado, é preciso lembrar, também, que *account* tem um sentido contábil, financeiro. Haveria, assim, uma preocupação maior com as grandes despesas governamentais para obtenção de resultados muitas vezes decepcionantes, em decorrência, inclusive, da irrelevância metodológica da maioria dos projetos”.

Domingues (1985) ao trabalhar a trajetória dos manuais de currículo no Brasil, que de certa forma se confunde com a trajetória da avaliação educacional<sup>81</sup>, destaca que a aplicabilidade do modelo de Tyler ultrapassa a década de 1970 pelas traduções e aplicações de sua obra, com relevância aos *Princípios Básicos de currículo e ensino*, que segundo o autor no período de 1974 a 1984 chegou a nove edições. Afirma ainda que Hilda Taba teve seu livro *Elaboración del currículo*, difundido no Brasil em língua espanhola em 1974. James Popham, Eva Baker e Robert Mager tiveram suas obras traduzidas para o português e divulgadas no Brasil a partir do início da década de 1970<sup>82</sup>. Saul (2006, p. 30) afirma que “com as propostas de Mager, Popham e Baker, a tecnologia da avaliação é exacerbada. A necessidade de construir itens de testes apropriados e de testá-los é altamente valorizada”.

Segundo Lima (2001, p. 69),

Diversos “sistemas” avaliativos desenvolvem-se sob este enfoque, onde o controle do currículo e do planejamento é o principal objetivo, e o que busca é a medida, uma manipulação matemática de dados.

Quando Saul faz referência a uma invasão destas idéias no pensamento educacional brasileiro, na década de 70, reporta-se ao ideário pragmático behaviorista americano, que subordina a avaliação a uma série de quesitos comportamentais que se desdobram em tecnologias diversas, entre as quais a “instrução programada” e a “prova objetiva”

Proliferam na época os materiais pedagógicos para o aluno, e os manuais instrucionais para os professores. Os manuais de construção de instrumentos de avaliação crescem em preponderância na formação dos professores<sup>83</sup>. Segundo Saul (2006, p. 32),

---

<sup>81</sup> Indica Lima (2001, p. 70), “[...] a avaliação que se igualava à medida do rendimento do aluno, numa tentativa de mensurar o comportamento, centrada no educando, passa a abordar o currículo como elemento do processo avaliativo”.

<sup>82</sup> Saul (2006, p. 29-30) informa que “Hilda Taba em 1962 trabalhando baseada nas idéias de Tyler, propõe um modelo para elaborar o currículo em sete etapas, quais sejam: diagnósticos das necessidades; formulação de objetivos; seleção de conteúdos; organização de conteúdos; seleção de atividades de aprendizagem; organização das atividades de aprendizagem; e determinação dos procedimentos de avaliação. [...] Robert F. Mager também em 1962 assumindo as idéias científicas de Tyler e apoiado na crença básica do valor da precisão para planejar o ensino, introduziu uma sistemática de especificação (operacionalização) dos objetivos educacionais. Toda uma terminologia especial foi então gerada. A definição de um objetivo útil deveria apresentar três características: a) conter, explícito, o comportamento observável do aluno; b) especificar as condições nas quais o comportamento deve ocorrer; c) definir o padrão de rendimento aceitável (critério) segundo o qual o nível de desempenho do aluno é considerado satisfatório. [...] James Popham em 1969, partidário e defensor das idéias de Mager, discute, contra-argumentando, dez razões comumente utilizadas por aqueles que reagem à proposição de objetivos educacionais precisos. A partir de 1970 publica com Eva Baker, um conjunto de cinco volumes centrados em planejamento de ensino e avaliação, apresentando quatro deles em forma de instrução programada, para auxiliar o professor ‘que sabe o que deseja alcançar, porém, está em busca da eficiência dos procedimentos na sala de aula’”.

<sup>83</sup> O depoimento de Lima (2001, p. 71) é elucidativo desse fato: “Esta vertente penetrou no mundo acadêmico, chegando mesmo a ser subsidiada por leis, decretos e pareceres. Enquanto cursava a faculdade de pedagogia, entre 1972 e 1977, tive pessoalmente a oportunidade de presenciar a generalização destas idéias pelo número de disciplinas, cujo pano de fundo era a idéia de medidas educacionais e construção de provas e testes. Quem

A influência do pensamento positivista no tocante à avaliação da aprendizagem impregnou o ambiente acadêmico brasileiro, tendo se projetado e difundido através dos autores mencionados, cujas obras foram adotadas nos cursos de formação de educadores (à guisa de exemplo, podem ser indicados os planos da disciplina Currículo e Programas dos cursos de pedagogia da Universidade de São Paulo, PUC de São Paulo, Universidade Federal Fluminense e Universidade Federal de Goiás) e figuram inclusive na bibliografia de vários concursos para provimento de cargos na área educacional. Esta influência, no entanto, extrapolou o âmbito acadêmico, tendo subsidiado toda uma legislação sobre avaliação, tanto a nível federal como estadual, e traduzindo-se em leis, decretos e pareceres que orientaram as práticas de avaliação em escolas de 1º e 2º graus. (Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971; Resolução SE/SP nº 134/76, Art1º.). Em que pese o questionamento levantado quanto aos pressupostos dessa proposta de avaliação, o fato é que ela constitui o “superego” de administradores e professores que, mau ou bem, a utilizam.

Esse modelo de avaliação educacional que acompanha o desenvolvimento da teoria do currículo de viés positivista, que Saul (2006) denomina de quantitativista<sup>84</sup>, irá perpassar toda a década de 1970 avançando até os anos 1980. A partir de meados de 1980 começam a ganhar força no Brasil, novamente por influência norte-americana (Schwartzman, 2005) as discussões em torno dos testes avaliativos em larga escala, que perduram até os dias atuais materializados no SAEB, ENEM e ENC.

Supondo possível o estabelecimento de um marco dessa nova “frente avaliativa”, este seria imputado ao *Coleman Report*, de 1966, que segundo Schwartzman (2005) se constituía em um grande estudo envolvendo 600 mil crianças em quatro mil escolas, realizado por solicitação do governo norte-americano para entender o que estava ocorrendo de errado na área educacional. O autor declara que

O relatório *Coleman* deu origem a muitos estudos e pesquisas sobre a questão educacional e, em 1969, por decisão do Congresso Americano, foi criado o *National Assessment of Educational Progress* – Naep (Avaliação

---

passou pela faculdade de educação sem conhecer a ‘Taxionomia da Bloom’? Que normalista ou pedagogo não escreve em seus planos a frase: ‘o aluno deverá ser capaz de...?’.”

<sup>84</sup> Saul (2006) afirma que, em 1978 começam a surgir trabalhos que intentaram se contrapor a lógica quantitativa ligada a abordagem positivista dos modelos da ciência experimental que a autora denomina de um tecnicismo burocrático, numa proposta alternativa de avaliação. Para Lima (2001, p. 71), no campo qualitativo, é necessário reconhecer-se a complexidade da avaliação, tendo em vista seu caráter relativo, intencional e valorativo. Saul (2006) apresenta três eventos que considera significativos desse movimento de proposta alternativa de avaliação sob a lógica qualitativa: em setembro de 1983, o II Seminário Regional de Pesquisas educacionais da Região Sudeste em Belo Horizonte; o segundo evento foi realizado em agosto de 1984, em Vitória, sob a denominação Seminário Nacional de Avaliação da Educação: Necessidades e Tendências, promovido pelo programa de pós-graduação da Universidade Federal do Espírito Santo e em outubro de 1984, o Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para a Formação Profissional – CENAfor, promoveu a *Semana de Estudos sobre avaliação educacional: possibilidades e limites*.

Nacional do Progresso em Educação), que serviu de modelo para o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no Brasil. O Naep é também conhecido como o Boletim Escolar da Nação e acompanha a evolução da qualidade da educação norte-americana nas diferentes regiões e Estados (SCHWARTZMAN, 2005, p. 20).

Ainda tendo em vista a consecução da qualidade da educação norte-americana, foi lançado em 1981 um novo documento de grande repercussão, trata-se do *A Nation at Risk*, “baseado em um grande número de estudos especialmente encomendados por uma comissão de alto nível, e que culminava em uma série de recomendações para melhorar a educação do país” (SCHWARTZMAN, 2005, p. 21). A exemplo do ocorrido no século XIX com relação aos testes psicométricos, requereu-se o apoio da ciência como forma de referendar a prática avaliativa, tendo em vista atribuir-lhe validade inquestionável. Para Schwartzman (2005, p. 21),

As metodologias adotadas são muito distintas das anteriores, que eram baseadas na busca do consenso entre professores sobre conteúdos e critérios de avaliação. Agora, as opiniões e avaliações dos especialistas continuam sendo tomadas em conta, mas são processadas e interpretadas com a ajuda de procedimentos estatísticos complexos, manejados por estatísticos, psicometristas e sociólogos que não trabalham necessariamente em instituições educacionais, e sim para órgãos de governo, institutos de pesquisa e para as novas agências de avaliação.

Este é o legado que décadas depois terá no Brasil considerável influência na determinação endógena de um sistema nacional de avaliação da Educação Básica materializado na constituição do SAEB a partir do fim da década de 1980.

## 2.6 Sistema Nacional de Avaliação Educacional

Na década de 1980 foi criada pelo MEC uma comissão ministerial para analisar as ações na área de avaliação educacional. Segundo Maria Inês Pestana (1997), diretora responsável em 1997 pela avaliação básica do INEP e do SAEB, “[...] havia muita avaliação institucional, de programas e projetos e pouca avaliação de política [...]” (apud PERONI, 2003, p. 110)<sup>85</sup> e, ainda, “[...] o projeto sempre tem características especiais, ou ele tem uma

---

<sup>85</sup> Maria Inês Pestana foi entrevistada por Vera Peroni (2003) em abril de 1997, em Brasília, quando era diretora responsável pela avaliação básica do INEP e também pelo SAEB.



abrangência geográfica específica, ou uma área específica de atuação, portanto, as avaliações que estes projetos levavam a cabo não permitiam uma extrapolação, uma articulação com as outras áreas [...]” (apud PERONI, 2003, p. 110). Logo, a ausência de um programa de avaliação que comportasse de forma geral a estrutura do sistema de ensino e a ausência de um programa de avaliação articulado que contemplasse os projetos com diagnósticos e variáveis voltados para áreas específicas são apontados como ponto de partida para a criação de um sistema nacional de avaliação.

Num primeiro momento, no início da década de 1990, a Fundação Carlos Chagas a pedido do MEC elaborou provas de conhecimentos com base nas propostas curriculares dos Estados. Pilati (1995, p. 20), afirma que “[...] numa segunda aferição (1993-94), foram abordados novamente os três aspectos de 1990: gestão escolar, situação e competência do professor e rendimento do aluno, tendo sido observadas as mesmas séries e disciplinas, com o objetivo de consolidar o sistema de avaliação e aperfeiçoar as técnicas”. Com base nestas aferições, e levando-se em conta as propostas curriculares dos Estados, foi construída uma matriz com o que havia de comum entre as propostas. Essa matriz foi novamente analisada pelos Estados, legitimando-se. Em 1995, numa terceira etapa, o MEC assinou acordo de cooperação técnica com a Fundação Carlos Chagas e com a Fundação Cesgranrio. Afirma Peroni (2003, p.112) que

Os recursos financeiros dessa terceira etapa foram oriundos do Projeto Nordeste – Componente Nacional e, segundo o documento estão consignados em convênio firmado entre o INEP e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O convênio é executado por meio do projeto BRA-92/002 junto ao programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Educação (PNUD), que estabelece os procedimentos de contratação de serviços e de pessoal.

Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), a avaliação torna-se obrigatória. O Título IX “Das Disposições Transitórias”, art. 87, reza:

É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. [...] § 3º. Cada município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá: [...] IV – Integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (BRASIL, 1996).

É assim que no transcorrer dos anos de 1990 o tema da qualidade do ensino ganha centralidade como objeto de regulação federal. Para uma melhor viabilidade deste sistema legal começa a ser exigido o aporte de um sistema de informações educacionais conjugado a um sistema nacional de avaliação, ambos considerados elementos estratégicos da boa governança educacional e, conseqüentemente, dos componentes da estabilidade política e social pretendidas. Na década de 1990, o MEC realiza um investimento significativo em avaliação da educação: cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB; o Exame Nacional de Cursos – o Provão para a educação superior; o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM; o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA.

A instância federal teve sua ação avaliativa ampliada no interior de programas como o do livro didático – PNLD – Programa Nacional do Livro Didático e também como o Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA, pelo FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, atualmente FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Este conjunto de medidas, somado a outras formas de avaliação da educação pelo poder público, visou consolidar a idéia de que somente por meio da avaliação da educação pública e privada, bem como da publicização dos resultados, seria possível atingir a tão necessária qualidade de produtos e resultados do processo educacional, condição *sine qua non* para promover a proclamada mobilidade social e, deste modo, o alívio da pobreza.

Essas medidas visam ainda a contribuição à reforma do Estado Brasileiro, da qual tratamos no capítulo que segue.

### **3 A REFORMA DO ESTADO: A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO AVALIADOR**

#### **3.1 Introdução**

Neste capítulo discutimos a reforma do Estado como condição necessária para o ingresso na denominada sociedade globalizada. Para explicitar essa relação, tratamos do neoliberalismo e suas implicações para o Estado brasileiro, e nesse contexto, assinalamos a centralidade da avaliação, articulada ao Estado Avaliador, buscando entender como a preocupação com a avaliação resulta da reforma de um Estado que se pretende não mais promotor direto, mas incentivador e regulador do desenvolvimento. A avaliação nesses moldes realiza-se baseada na necessidade de regulação e controle perseguida pelo Estado neoliberal e se mostra, principalmente nas considerações do Banco Mundial, importante opção estratégica rumo a maior efetividade do setor público.

#### **3.2 O Neoliberalismo**

Antes de passarmos de forma mais detida à lógica que sustenta o neoliberalismo, consideramos mister tratarmos, mesmo que brevemente, a respeito do liberalismo, por considerarmos que o legado deste último permanece sustentando o corpo lógico do neoliberalismo.

Quando nos reportamos à tentativa de justificar os problemas econômicos pelos problemas educacionais e à consideração de que por meio da educação se promoveria mobilidade social numa sociedade de classes antagônicas, devemos ressaltar que essa tentativa não é nova. Tal perspectiva nasce por volta do século XVIII quando princípios educativos, como o da universalização da educação, compõem os princípios da doutrina liberal, lado a lado com a igualdade de direito e de oportunidades, o fim dos privilégios hereditários e o respeito às iniciativas e capacidades individuais. Historicamente, no contexto da luta da burguesia, e de um contingente popular que a ela se uniu contra a aristocracia, na França do século XVIII essa doutrina começa a ganhar corpo como sistema de idéias. A pedra

fundamental do liberalismo se identifica com a publicação, em 1776, de *A riqueza das nações*<sup>86</sup>, do economista inglês Adam Smith<sup>87</sup>. Segundo Singer,

A publicação, em 1776, de *A Riqueza das Nações* de Smith, torna disponível um conjunto de idéias que se baseiam na observação do real e que passam a justificar o liberalismo no plano econômico em nome de princípios universais que se originam na “natureza humana”. Essa natureza é regida por leis em tudo semelhantes às derivadas do meio não-humano e que as ciências físicas estavam começando a deslindar (1982, p. 11).

Entre os principais conceitos que dão consistência ao liberalismo, destacamos o *individualismo*, baseado na exacerbação dos direitos naturais do indivíduo como sujeito que deve ser respeitado na medida em que possui aptidões e qualidades próprias. Com a exacerbação do individualismo, cria-se a necessidade de um governo que atue no sentido de preservar e executar a lei natural, ou seja, a defesa dos interesses individuais naturais. Nesse sentido, Cunha (1979, p. 28-29) afirma que,

A função social da autoridade (do governo) é de permitir a cada indivíduo o desenvolvimento de seus talentos, em competição com os demais, ao máximo da sua capacidade. O individualismo acredita terem os diferentes indivíduos atributos diversos e é de acordo com eles que atingem uma posição social vantajosa ou não. Daí o fato de o individualismo permitir que os indivíduos tenham escolhido voluntariamente (no sentido de fazerem aquilo que lhes interessa e de que são capazes) o curso que os conduziu a um certo estágio de pobreza ou riqueza. Se a autoridade não limita nem tolhe os indivíduos, mas, ao contrário, permite a todos o desenvolvimento de suas potencialidades, o único responsável pelo sucesso ou fracasso social de cada um é o próprio indivíduo e não a organização social.

Atrelado a esta consideração acerca do indivíduo, encontra destaque o conceito de *liberdade*. Partindo da liberdade individual, almeja-se a obtenção da liberdade econômica, intelectual, religiosa e política. Para o liberalismo, a liberdade é condição única de respeito às diferenças individuais. Esta concepção exercia função primordial no momento em que a burguesia buscava a superação da aristocracia, uma vez que presume que um indivíduo seja tão livre quanto o outro para atingir uma posição social mais vantajosa, porém, não pressupõe o fim da sociedade dividida em classes.

---

<sup>86</sup> Esta é considerada a primeira grande obra que lançou as bases científicas da Economia Política.

<sup>87</sup> A primeira edição d’*A riqueza das nações* data de março de 1776 e foi publicada em dois volumes, dos quais o primeiro contém os Livros I, II e III, com 510 páginas, e o segundo contém os Livros IV e V, com 587 páginas. A página de rosto da edição consultada identifica Adam Smith como *Legum Doctor* – LLD e *Fellow* da Royal Scientific Society – FRS e professor de Filosofia Moral, na Universidade de Glasgow.

Podemos relacionar o fato da liberdade fornecer seu nome para denominar a doutrina a uma das idéias principais da espinha dorsal do liberalismo a de que o progresso geral da sociedade está ligado ao progresso individual dos sujeitos que a compõem, de forma que o conjunto social nada mais é do que o somatório de indivíduos. O fato de uns indivíduos alcançarem mais êxito do que outros é considerado como um fator de predisposição natural.

Na *Declaração dos direitos do homem e do cidadão*, formulada com a Revolução Francesa, publicada em 26 de agosto de 1789<sup>88</sup>, no rol dos direitos naturais imprescindíveis se encontra outro conceito fundamental do liberalismo, o de *propriedade*, entendida como direito natural do indivíduo, logo, vetado a qualquer agente político a autoridade de usurpá-lo (ARRUDA, 1990). Daí se justifica a iniciativa liberal de limitar o âmbito da autoridade política, colocando o Estado como agente legal, porém de atuação restringida por princípios constitucionais. Segundo os princípios liberais, o Estado é protetor dos direitos do homem que, por seu esforço, por sua capacidade e racionalidade conseguia acumular bens e propriedades. Há o repúdio da doutrina liberal a qualquer privilégio decorrente de nascimento, permitindo assim que qualquer indivíduo, por meio de suas aptidões, adquirisse propriedade e riqueza.

Dando corpo à doutrina do liberalismo, encontra-se o princípio da *igualdade*, que, contudo, não se trata da igualdade de condições materiais<sup>89</sup>. Trata-se, sim, de igualdade de direitos, como igualdade de oportunidades ou condições iniciais legalmente equalizadas<sup>90</sup>. Segundo Cunha (1979, p. 31), a posição liberal exige a “igualdade perante a lei, igualdade de

---

<sup>88</sup> Para Hobsbawm (1997, p. 19), “Mais especificamente, as exigências do burguês foram delineadas na famosa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Este documento é um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios da nobreza, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária. ‘Os homens nascem e vivem livres e iguais perante as leis’, dizia seu primeiro artigo; mas ela também prevê a existência de distinções sociais, ainda que ‘somente no terreno da utilidade comum’. A propriedade privada era um direito natural, sagrado, inalienável e inviolável. Os homens eram iguais perante a lei e as profissões estavam igualmente abertas ao talento; mas, se a corrida começava sem empecilhos, pressupunha-se como fato consumado que os corredores não terminariam juntos”.

<sup>89</sup> A suposição de igualdade de condições materiais seria contrária aos princípios de liberdade e respeito ao individualismo, pois como os homens não eram considerados iguais em talentos e capacidades não poderiam, da mesma forma, ser iguais em riqueza. O excerto recolhido por Soboul (1974, p. 399 – 400), extraído do discurso à Convenção no dia 27 de junho de 1795 por Boissy d’Anglas, deputado liberal e um dos relatores da Constituição francesa daquele ano, é exemplar: “Deveis garantir a propriedade do rico [...]. A igualdade civil, eis tudo quanto o homem razoável pode exigir. A igualdade absoluta é uma quimera; para que pudesse existir, seria necessário que houvesse uma igualdade total de espírito, de virtude, de força física, de educação, de fortuna [...]. Devemos ser governados pelos melhores; os melhores são os mais instruídos e os mais interessados na manutenção das leis; ora, com muito poucas exceções, não encontrareis homens desse tipo senão entre os que, possuindo uma propriedade, estão vinculados ao país que a encerra, às leis que a protegem, à tranqüilidade que a conserva [...]. Um país governado pelos proprietários está dentro da ordem social; o país onde os não-proprietários governam acha-se em estado de Natureza” (D’ANGLAS apud SOBOUL, 1974, p. 399-400).

<sup>90</sup> Para ilustrar esta concepção de igualdade citamos Apple: “Claro que a intenção não é simplesmente privilegiar alguns poucos. Entretanto, equivale a dizer que todos os indivíduos, sem exceção, têm o direito de escalar o Monte Eiger, ou o Monte Everest, desde que, evidentemente, sejam ótimos alpinistas e disponham dos recursos institucionais e financeiros para fazê-lo” (apud MOREIRA e SILVA, 1995, p. 72).

direitos entre os homens, igualdade civil. Tal posição defende que todos têm, por lei, iguais direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à proteção das leis”. Assim, quando o liberalismo prega a liberdade, não está desconsiderando as desigualdades sociais, pois prega que indivíduos mais talentosos têm o direito de serem materialmente recompensados. Por considerar o todo social resultante do somatório dos indivíduos, e que, ao buscar melhores condições econômicas para si, o indivíduo contribuiria para o enriquecimento da sociedade.

A força “mágica” que regularia a sociedade seria a “mão invisível do mercado”, que atuaria regendo as relações que os indivíduos estabeleceriam entre si concorrendo para o bem geral, gerando eficiência, justiça e, sobretudo, riqueza. Dessa maneira, a disciplina anônima da concorrência substituiria supostamente a disciplina visível das hierarquias<sup>91</sup>. De acordo com Moraes, R. (1997), pode-se afirmar que as principais idéias liberais “renascem” no século XX, com o neoliberalismo, cuja pedra fundamental está na obra *O caminho da servidão*, de Friedrich von Hayek, publicada em 1944. Hayek pretende esclarecer o seu caráter anti-absolutista, indo de encontro a um conjunto formado pelo Estado de Bem-Estar, planificação e intervenção estatal na economia, elementos identificados com a teoria Keynesiana<sup>92</sup>. Sobre a obra *O Caminho da servidão*, Moraes, R. (1997, p. 16) afirma;

Livro de combate, provocativamente endereçado “aos socialistas de todos os partidos”, *O Caminho da Servidão* não dirige seu fogo apenas contra os partidários da revolução e da economia globalmente planejada, mas a toda e qualquer medida política, econômica e social que indique a mais tímida simpatia ou concessão para com as veleidades reformistas, pretensões de “terceira via” etc. Lembremos, de passagem, que as eleições estavam próximas na Inglaterra, e o partido trabalhista, alvo visível de Hayek, preparava-se para ganhá-las (e ganhou, em 1945). Sublinhemos ainda este traço que viria a ser marcante no fundamentalismo hayekiano: a insistência na necessidade de guardar intactos, radicalmente, os princípios da “sociedade aberta”, centrados numa implacável crítica do Estado-

---

<sup>91</sup> Moraes, R.(1997, p. 7), ao explicitar os ideais de Adam Smith referentes aos entraves sociais que impediam a “emergência de indivíduos criativos e empreendedores”, afirma que “A argumentação de Smith é clara. É necessário que a disciplina anônima da concorrência substitua a disciplina visível das hierarquias arcaicas – estejam estas hierarquias encarnadas em obrigações tradicionais e personalizadas do medievo ou nos regulamentos fixados pelas corporações e pelo estado mercantilista. Elogia-se a virtuosa mão invisível do mercado contra a viciosa mão visível do poder político”.

<sup>92</sup> Conforme Moraes, R. (1997, p. 16): “O liberalismo clássico havia assentado baterias contra o Estado Mercantilista e as corporações. Os novos cruzados da livre-iniciativa pretenderam desde logo construir um análogo daquele mundo, para justificar seu combate e apresentá-lo como a continuação de uma respeitável campanha anti-absolutista. Os inimigos agora recebem outros trajes, mas revelariam taras ancestrais e perversões reiteradas. Um desses inimigos é o conjunto institucional composto por Estado de Bem-Estar, planificação, intervenção estatal na economia, tudo isso identificado com a doutrina keynesiana. Outro inimigo é localizado nas modernas corporações – os sindicatos e centrais sindicais, aliás também paulatinamente integrados (e esse é o problema...) no conjunto institucional anteriormente mencionado, já que, além de sabotar as bases da acumulação privada, através de reivindicações salariais, os sindicatos teriam empurrado o Estado a um crescimento parasitário através da imposição de despesas sociais e investimentos sem perspectiva de retorno”.

providência, tido como destruidor da liberdade dos cidadãos e da competição criadora, bases da prosperidade humana.

Segundo Moraes, R. (1997, p. 18),

Brilharia, nessa ocasião, a filosofia social exposta por John Maynard Keynes no final de sua Teoria Geral, livro publicado em 1936, mas que, em várias de suas passagens, retomava problemas que Keynes vinha analisando desde os anos 20. Na doutrina Keynesiana, o Estado manteria grandezas macroeconômicas sobre as quais era possível acumular conhecimento e controle prático, regulando oscilações de emprego e investimento, de modo a moderar crises econômicas e sociais. O *New Deal* norte-americano e o Estado de Bem-Estar europeu iriam testar (e aprovar durante bom tempo) a convivência do capitalismo com um forte setor público, negociações sindicais, políticas de renda e seguridade social etc.

Para Anderson (1995), Hayek considerava como oponente do neoliberalismo as modernas corporações, tais como sindicatos ou centrais sindicais, acusados de sabotar as bases da acumulação privada, empurrando o Estado a um crescimento doentio, com o acarretamento de despesas sociais e investimentos – na lógica do mercado – sem retorno. Com relação ao Estado de Bem-Estar, Anderson (1995, p. 10) assinala que “Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de Bem-Estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos.” A teoria de Estado neoliberal se assenta num aparente paradoxo, que consiste basicamente em apregoar um modelo de Estado que seja ao mesmo tempo forte e fraco. Como demarca Anderson (1995, p. 11),

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

Como o capitalismo na época vivia seu “período de ouro”, as recomendações de Hayek não encontravam campo fértil para se proliferarem, porém com o fim dos chamados

“trinta gloriosos”<sup>93</sup>, e com a crise de 1973<sup>94</sup>, o mundo capitalista avançado entra em recessão devido à combinação de altas taxas inflacionárias e baixas taxas de crescimento. Nesse momento de crise do capitalismo, as idéias neoliberais saem de décadas de “hibernação” e ganham terreno. Segundo Moraes, R. (1997, p. 20-21),

Os neoliberais preservaram sua ortodoxia na travessia do deserto. E voltaram à cena, na ocasião propícia. Estava no fim o período dos “Trinta Gloriosos”, os bons tempos do capitalismo do pós-guerra. No início dos anos 70, a reforma monetária cambial norte-americana dava o sinal: o dólar não teria mais conversão automática em ouro. Em 1974, registrava-se pela primeira vez a estagflação – para o conjunto dos países capitalistas desenvolvidos, juntavam-se inflação alta e estagnação. Mas ainda seriam necessários alguns anos de crise e de insistente pregação para que o novo ideário impusesse sua hegemonia.

Embora o Chile, em 1973, sob o governo do General Pinochet, tenha sido o primeiro país latino-americano a aderir ao neoliberalismo, Moraes afirma que um dos marcos desse período pode ser identificado nos governos de Thatcher, em 1979, na Inglaterra, primeiro país de capitalismo avançado a pôr em prática o neoliberalismo, Reagan, em 1980, nos Estados

---

<sup>93</sup> Essa expressão se refere ao período que de forma geral pode ser compreendido entre o fim da segunda guerra mundial até aproximadamente meados da década de 1980, período esse de crescimento econômico no Ocidente, no bloco socialista e também para alguns países do denominado Terceiro Mundo. É também um período de manutenção da hegemonia dos Estados Unidos, país que saíra fortalecido do conflito. Segundo Hobsbawm (1999, p. 257), “A economia mundial, portanto, crescia a uma taxa explosiva. Na década de 1960, era claro que jamais houvera algo assim. A produção mundial de manufaturas quadruplicou entre o início da década de 1950 e o início da década de 1970, e, o que é ainda mais impressionante, o comércio mundial de produtos manufaturados aumentou dez vezes. Como vimos, a produção agrícola mundial também disparou, embora não espetacularmente. E o fez não tanto (como muitas vezes no passado) com o cultivo de novas terras, mas elevando sua produtividade. A produção de grãos por hectare quase duplicou entre 1950-2 e 1980-2 – e mais que duplicaram na América do Norte, Europa Ocidental e Leste Asiático. As indústrias de pesca mundial, enquanto isso, triplicaram suas capturas antes de voltar a cair”.

<sup>94</sup> As décadas subseqüentes a 1973 são denominadas de “Décadas de Crise”. “A história dos vinte anos após 1973 é a de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise”. (HOBSBAWM, 1999, p. 393). Fiori (1998, p. 107-108), por sua vez, sintetiza assim a crise de 1973: “Não há dúvida que foi entre 1968 e 1973 que ocorreu a ruptura. Nestes cinco anos sucederam-se os principais acontecimentos e decisões que alteraram o rumo da história deste último quarto de século. Chegava ao fim a ‘era de ouro’ do crescimento capitalista e começava a crise de hegemonia norte-americana. Rompem-se os acordos de Bretton Woods, reacende-se o conflito social na Europa, fragmenta-se a sociedade e o *establishment* norte-americano e os Estados Unidos são derrotados no Vietnã, além de serem obrigados a absorver o relativo sucesso militar dos egípcios e sírios, rearmados pela União Soviética, na guerra do Yom Kippur. E logo em seguida aceitar o choque de preços com que o cartel da OPEP jogou pela janela o ‘regime energético’ em que sustentara o crescimento barato da economia mundial durante os anos 50/60. Em poucos anos, portanto, vêm abaixo os pilares em que se sustentara o sucesso dos estados keynesiano e desenvolvimentista. (Eric Hobsbawm sugere inclusive – no seu *Age of Extremes* – que o mundo esteja vivendo desde aquele momento, e até hoje, uma ‘crise continuada’). A partir dali desenvolve-se a conhecida história econômica da década dos setenta, caracterizada pela estagflação, pela impotência das políticas nacionais anticíclicas e pelo avanço da internacionalização financeira alimentada, como já vimos, pela reciclagem dos petrodólares e pela expansão da dívida pública norte-americana. Chegava ao fim o ciclo mais extenso de desenvolvimento continuado do capitalismo e entrava em crise a economia mundial empurrada por sucessivas desvalorizações cambiais e pela competição entre economias nacionais cada vez mais protegidas”.



Unidos da América, e Khol, em 1982, na Alemanha. Em seguida a maioria dos países do norte da Europa Ocidental se abriram ao neoliberalismo. Com a derrocada do que se convencionou denominar de socialismo real, as idéias neoliberais atingem os últimos focos de resistência, também no final dos anos de 1980 a América Latina adere ao neoliberalismo.

O projeto hegemônico materializado pelo neoliberalismo pode, então, ser caracterizado como um processo de duplo caráter, que permite: por um lado impôr uma intensa dinâmica de mudança material composta por estratégias políticas, econômicas e jurídicas que visam encontrar uma saída para o processo de crises cíclicas do capitalismo a partir do fim dos anos 1960, e por outro representar e aglutinar um projeto com força ideológica na sociedade, atuando principalmente na construção de outro senso comum que fornecesse coerência rumo à legitimidade de suas propostas reformistas.

Como podemos apreender, a regulação das relações entre os homens, quer sejam políticas ou econômicas, pela lei do mercado, constitui a ontologia neoliberal, a serviço do capital. Esta mesma ontologia propõe a reforma do Estado, assunto do qual tratamos na seção que segue.

### **3.3 A reforma do Estado no Brasil**

Importa assinalar, apoiados em Marx (1975, p. 144), que “O Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas distintas. O estado é a organização da sociedade”. No que tange às condições necessárias para reprodução e manutenção das relações capitalistas de produção, discutimos o Estado burguês, tanto na forma do chamado Estado de Bem-Estar Social, quanto na forma de Estado pautada no ideário neoliberal. Tais expressões são históricas e constituem-se em variantes ideológicas do Estado burguês. Desse modo, a ontologia que os embasa tem em vista a reprodução e manutenção das relações capitalistas de produção para as quais o Estado é indispensável, como afirma Mészáros (2003, p. 29): “[...] o sistema do capital não sobreviveria uma única semana sem o forte apoio que recebe do Estado”.

Levando-se em conta a necessidade e a essencialidade do Estado, particularmente do burguês, para o sistema do capital, reformá-lo, sempre que as condições objetivas o exijam, significa rever entraves e fatores de ineficiência para a reprodução desse modelo social. Para Mészáros (2002, p. 109),

[...] o Estado se afirma como pré-requisito indispensável para o funcionamento permanente do sistema do capital, em seu microcosmo e nas interações das unidades particulares de produção entre si, afetando intensamente tudo, desde os intercâmbios locais mais imediatos até os de nível mais mediato e abrangente.

Ou seja, é preciso, no contexto da crise estrutural do capital, lançar mão de mecanismos de controle social, como os presentes no quadro da reforma do aparelho estatal. O autor (2002, p. 120) assinala que a reforma do Estado pauta-se na valorização da *mitologia do mercado*, e explica que:

A condição material necessária para afirmar com sucesso o imperativo estrutural expansionista do capital é a constante extração do trabalho excedente de uma forma ou de outra, de acordo com as mudanças das circunstâncias históricas. No entanto, devido à determinação *centrífuga* dos constituintes reprodutivos econômicos do capital, sem levar em conta seu maior ou menor tamanho (chegando até as gigantescas corporações transnacionais quase monopolistas), eles são incapazes de realizar por si sós o imperativo estrutural do capital, pelo fato de lhes faltar a determinação *coesiva* essencial para a constituição e o funcionamento sustentável de um sistema sociometabólico. É este inexistente princípio coesivo ordenador dos constituintes econômicos básicos que é conceituado, até mesmo pelos maiores pensadores que enxergam o mundo do ponto de vista do capital, como a misteriosa “mão invisível” de Adam Smith e a “astúcia da Razão” de Hegel. É assim que surge a mitologia do mercado, não apenas como regulador suficiente, mas até como regulador global ideal do processo sociometabólico.

As premissas acima nos permitem refletir sobre a reforma que atingiu o Estado e as práticas e instituições a ele relacionadas na última década do século XX no Brasil, incluindo suas formas de organização, atuação e avaliação<sup>95</sup>. O movimento de reformulação do seu papel – diversamente realizado – indicou a incapacidade de o Estado reger direta e completamente o desenvolvimento. Fato ilustrativo é o índice de pobreza e desemprego estrutural.

Entre os organismos internacionais que articulam políticas econômicas para países periféricos<sup>96</sup>, o Banco Mundial – agência privilegiada para exame neste trabalho – se

<sup>95</sup> Entre as razões que explicam a demanda pela reforma do Estado está a impossibilidade, demonstrada *ad nauseam*, de realização das promessas de desenvolvimento econômico, especialmente nos países periféricos.

<sup>96</sup> Mészáros (2003, p. 50), ao referir-se à liderança dos Estados Unidos no atual estágio do imperialismo econômico mundial, afirma: “O imperialismo econômico do país continuará seguro enquanto os Estados Unidos mantiverem sua dominante posição opressora, não somente por meio do dólar, como a moeda mundial

sobressai, expedindo diretrizes e implementando estratégias econômicas, políticas e ideológicas para o permanente movimento de reprodução do Capital, ditando regras para as ações do Estado e às políticas educacionais. Resultam da incorporação do receituário do Banco Mundial no Brasil as alterações nas políticas de avaliação, componentes, portanto, da própria reforma estatal. No que respeita à esfera estatal, o argumento elaborado pelo Banco (1997, p. 1) sugere que um Estado eficiente é fator determinante para o desenvolvimento:

Um Estado eficiente é vital para a provisão dos bens e serviços – bem como normas e instituições – que permitem que os mercados floresçam e que as pessoas tenham uma vida mais saudável e feliz (sic!). Sem isso, é impossível o desenvolvimento sustentável, tanto econômico como social. Muitos disseram a mesma coisa há 50 anos, mas a tendência naquela época era dar a entender que competia ao Estado a provisão do desenvolvimento. A nova mensagem é um pouco diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como produtor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador.

Sob os argumentos de ineficiência do Estado, construiu-se também a necessidade de seu ajustamento a fim de que, abandonando a função de promotor direto do crescimento (característica do Estado desenvolvimentista e nacional), atuasse como catalisador e facilitador do crescimento. No Brasil e em outros países a essa perspectiva denominou-se “Estado mínimo”. O advento da globalização financeira e a sua propagação revelaram a importância atribuída à expansão dos mercados e desembocaram diretamente no diagnóstico de alteração da função do Estado. Para o Banco Mundial (1997, p. 2),

Como nos anos 40, o foco atual sobre a função do Estado foi inspirado por acontecimentos excepcionais na economia global, que alteraram fundamentalmente o contexto em que os Estados atuam. A integração global das economias e a expansão da democracia reduziram a margem para formas de comportamento arbitrárias e inconstantes. Os impostos, as normas para investimento e as políticas econômicas devem corresponder cada vez mais aos parâmetros de uma economia mundial globalizada. A transformação tecnológica abriu novas oportunidades para desmembrar os serviços e atribuir um papel maior aos mercados. Essas mudanças trouxeram aos governos novos e diferentes papéis, não só como provedor, mas também como facilitador e regulamentador.

Nesse mesmo documento (BANCO MUNDIAL, 1997, p.16), afirma-se que

Através da história, mudou muito a noção do papel do Estado. Na maior parte deste século, o público sempre esperou mais do governo – em certos casos, muito mais. Mas nos últimos 15 anos, o pêndulo voltou a oscilar, forçando o mundo a encarar o governo por uma série de prismas contraditórios. O término da Guerra Fria e a desintegração das economias dirigidas, as crises fiscais dos Estados providenciários, o expressivo êxito de alguns países do leste asiático na aceleração do crescimento econômico e redução da pobreza e a crise dos estados malogrados em partes da África e em outras regiões – tudo isso veio pôr em dúvida as concepções existentes sobre o lugar do Estado no mundo e a sua contribuição potencial para o bem-estar humano.

O arrazoado exposto pelo Banco – e compartilhado por outras organizações internacionais e nacionais – intentava dar sustentação às mudanças que seriam produzidas em nível estatal e econômico. Uma vez que o Estado fosse redefinido em suas funções, estaria apto para acompanhar as exigências – tais como – postas no contexto da chamada globalização<sup>97</sup>. Tais exigências basearam-se num diagnóstico a partir do qual considerou-se, aprioristicamente, que formas de governo “arbitrárias e inconstantes” teriam sua margem de governabilidade drasticamente reduzida pela integração global das economias e pela expansão da democracia. Os parâmetros de uma suposta economia mundial globalizada refletiram de forma mais expressiva nos impostos, nas normas para investimento e nas políticas econômicas. Com a transformação tecnológica, o setor de serviços foi ampliado e cresceu em importância o papel dos mercados<sup>98</sup>. Estas mudanças exigiram do Estado papéis

---

<sup>97</sup> No contexto das relações internacionais que se estabeleceram, sobretudo, após o Consenso de Washington, tornou-se hegemônica a idéia de que o Estado deveria centrar sua ação nas relações exteriores e na regulação financeira por meio de critérios negociados diretamente com organismos internacionais. A reforma das estruturas e do aparato do Estado consolidou-se na década de 1990, no Brasil, por meio da desregulamentação da economia, da privatização de empresas estatais, da abertura de mercados e, sobretudo, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde, educação, descentralizando seus serviços.

<sup>98</sup> Quais são as conseqüências mais importantes dessas transformações no processo de produção e de trabalho, e como afetam o mundo do trabalho? Podemos responder, de modo indicativo, com as palavras de Antunes (2003, p. 169) mencionando as mais importantes: “1) Há uma crescente redução do proletariado fabril, que se desenvolveu na vigência do binômio taylorismo/fordismo e que vem diminuindo com a reestruturação, flexibilização e desconcentração do espaço físico produtivo, típico da fase do toyotismo. 2) Há um enorme incremento do subproletariado fabril e de serviços, o que tem sido denominado mundialmente de trabalho precarizado. São os *terceirizados*, subcontratados, *part-time*, entre tantas outras formas assemelhadas, que proliferam em inúmeras partes do mundo. [...] 3) Vivencia-se um aumento significativo do trabalho feminino, que atinge mais de 40% da força de trabalho nos países avançados, e que tem sido preferencialmente absorvido pelo capital no universo do trabalho precarizado e desregulamentado. 4) Há um incremento dos assalariados médios e de serviços, o que possibilitou um significativo incremento no sindicalismo desses setores, ainda que o setor de serviços já presencie também o desemprego tecnológico. 5) Há uma exclusão dos jovens e dos velhos no mercado de trabalho dos países centrais: os primeiros acabam muitas vezes engrossando as fileiras de movimentos neonazistas, e os mais “velhos”, com cerca de 40 anos ou mais, uma vez excluídos do trabalho, dificilmente conseguem requalificar-se para o reingresso. 6) Há uma inclusão precoce e criminosa de crianças no mercado de trabalho, particularmente nos países de industrialização intermediária e subordinada, como nos países asiáticos, latino-americanos etc. Há uma expansão do que Marx chamou de trabalho social combinado (Marx, 1978), onde trabalhadores de diversas partes do mundo participam do processo de produção e de

diferenciados. Além de atuar como provedor, de modo sensivelmente reduzido, foca sua ação como facilitador do processo de reprodução e acumulação do capital.

Na análise de Dourado (2001, p. 49-50):

Nesse cenário, o processo de reforma do Estado no Brasil assentado em premissas de modernização, racionalização e privatização, tendo o mercado como portador da racionalidade sociopolítica conservadora, configura-se pela minimização do papel do Estado no tocante às políticas públicas. Tal retomada conservadora agudiza, ainda mais, o quadro em que se encontram as políticas públicas à medida que o Estado, patrimonial ratifica novos mecanismos e formas de gestão subordinando-os, predominantemente, à expansão do capital.

As pressões que recaíram sobre o Estado e que exigiram sua redefinição foram acompanhadas por acusações de ineficiência e de excessiva preocupação com os aspectos previdenciários. Também aqui o Banco Mundial (1997, p. 3) expressou sua avaliação: “Os reclamos por uma maior eficiência do governo atingiram proporções de crise em vários países em desenvolvimento, onde o Estado não logrou proporcionar sequer bens públicos fundamentais, como direitos de propriedade, estradas e serviços básicos de saúde e educação”.

A crise da ação provedora e reguladora do Estado e dos interesses então representados provocava, segundo a agência, um resultado inexorável:

Países e regiões [ficam] presos no círculo vicioso da pobreza e do subdesenvolvimento provocado pela ineficiência crônica do Estado. Esses ciclos podem levar facilmente à violência social, ao crime, à corrupção e à instabilidade, que prejudicam a capacidade do Estado de apoiar o desenvolvimento – ou mesmo simplesmente de funcionar (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 16).

O Banco Mundial, na intenção confessada de oferecer um receituário mais amplo para a análise da questão da eficiência do Estado em âmbito mundial e como estratégia para transformá-lo em “um parceiro mais confiável” e eficiente para o desenvolvimento, sugeriu uma dupla estratégia:

O primeiro elemento dessa estratégia é ajustar a função do Estado à sua capacidade. [...] Se o Estado se concentrar mais nos elementos fundamentais, a eficiência aumentará. Aqui, porém, não se trata apenas de escolher o que fazer e o que não fazer, mas também de que modo. [...]. Mas a capacidade não é algo predestinado. Assim, o segundo elemento da estratégia consiste em aumentar a capacidade do Estado revigorando as

---

serviços. O que, é evidente, não caminha para a eliminação da classe trabalhadora, mas para sua precarização e utilização de maneira ainda mais intensificada”.

instituições públicas. Isso significa elaborar normas e controles eficazes, coibir ações arbitrárias do Estado e combater a corrupção arraigada. Sujeitar as instituições públicas a uma concorrência maior a fim de aumentar a sua eficiência. [...] aproximar mais o governo do povo, mediante uma maior participação e descentralização. Assim o relatório não só dirige a atenção para a redefinição do papel do Estado, mas também mostra como os países podem começar o processo de fortalecimento da capacidade do Estado (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 3-4, grifo nosso).

Sob a alegação de que não oportunizam o desenvolvimento de estruturas institucionais básicas para o desenvolvimento dos mercados, questiona-se sua credibilidade. Como resultado dessa falha, aponta-se altos índices de criminalidade e violência, e ainda, comportamentos imprevisíveis e inconstantes de instituições públicas tidas como fracas e arbitrárias. O Banco prescreve cinco tarefas fundamentais para o desenvolvimento sustentável, cujo objetivo final é corrigir a ineficiência estatal e reduzir a pobreza no planeta: “Formar uma base jurídica; manter políticas não-distorcionistas, inclusive a estabilidade macroeconômica; investir em serviços sociais básicos e infra-estrutura; proteger grupos vulneráveis e proteger o meio ambiente” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4).

Outra componente imprescindível para o fomento do crescimento dos mercados, condição da qual os Estados não podem prescindir para alcançar a eficiência, foi a privatização de empresas estatais.

E com freqüência, empresas estatais ineficientes representam uma sangria para as finanças do Estado. A privatização oferece uma solução óbvia. Em geral, é mais fácil vender os ativos do Estado uma vez estabelecidas condições favoráveis ao desenvolvimento do setor privado. [...] para muitos países em desenvolvimento que querem reduzir o tamanho de um Estado que cresceu demais, a privatização deve ter prioridade. Um processo de privatização administrado com cuidado gera benefícios econômicos e fiscais muito positivos (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 6-7).

Como se vê, ademais de sugerir a privatização, a agência indica os organismos internacionais como imprescindíveis no “auxílio” e sustentação do quadro de reformas de quatro maneiras:

Primeiro, podem dar importante assistência técnica sobre o que fazer e o que evitar” [...]. A Organização Mundial do Comércio desempenha papel importante na reforma comercial, a Organização Mundial da Saúde nas questões sanitárias e a Organização Internacional do Trabalho no tocante à legislação trabalhista e à política de emprego (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 15-16).

Em segundo lugar, “[...] os organismos internacionais podem proporcionar um rico cabedal de experiências de diversos países sobre uma ampla gama de questões [...]” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 16)<sup>99</sup>. Em terceiro, “[...] a assistência financeira que esses organismos proporcionam pode ajudar os países a suportar o doloroso período inicial de reformas até que os benefícios comecem a surgir” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 16). E, em quarto lugar, “[...] podem proporcionar aos países um mecanismo para assumirem compromissos externos, tornando mais difícil retroceder no processo reformador” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 16).

O Banco alertava que a ausência ou a má realização de reformas que visavam transformar o Estado aumentando sua efetividade<sup>100</sup> não levaria ao desenvolvimento econômico e social sustentável. Afirmava que “[...] reconhece-se cada vez mais que um Estado efetivo é essencial para o desenvolvimento econômico e social, mais, porém, como um parceiro e facilitador do que como diretor” (BANCO MUNDIAL, 1997, p.18). Nesta proposição os Estados deveriam agir no sentido de complementar os mercados e não de substituí-los. Destacava-se, dessa maneira, “[...] a importância de boas políticas econômicas (inclusive a promoção da estabilidade macroeconômica), capital humano bem desenvolvido e abertura à economia mundial para um crescimento sustentável de base ampla e a redução da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 18).

Como forma de aproveitar as vantagens relativas ao mercado e ao mesmo tempo aumentar a efetividade do Estado, como assinalamos, o Banco declarava uma dupla estratégia para se levar a cabo uma reforma positiva do aparelho estatal: “[...] ajustar o papel do Estado à sua capacidade e, depois, aumentar essa capacidade” (1997, p. 18). Portanto, suas proposições, ao elencar as dificuldades encontradas na redefinição do papel do Estado, ressaltavam a importância da manutenção da provisão de bens públicos que promovessem o desenvolvimento econômico e social. Afirmava-se que: “[...] A adoção de políticas

---

<sup>99</sup> Um exemplo dessa posição pode ser encontrado em documento da UNESCO (2001, p. 28): “Por meio da cooperação técnica que presta aos países-membros, contribui com a geração de capacidades para que possam monitorar, avaliar e promover políticas públicas eficazes para a erradicação da pobreza como *standard-setter*, oferece guias, linhas e princípios nos campos das descobertas humanas contemporâneas. Neste ponto são citados como favoráveis o número de funcionários de que os organismos internacionais dispõem em várias partes do mundo”.

<sup>100</sup> O Estado efetivo para o Banco sintetiza-se na seguinte passagem: “Os caminhos que levam a um Estado efetivo são múltiplos e variados. Este Relatório não procura oferecer uma receita única para a reforma do Estado em todos os países. Oferece, contudo, uma estrutura para guiar esses esforços, na forma de uma dupla estratégia: Primeiro, focalizar as atividades do Estado para ajustá-las à sua capacidade. Muitos Estados procuram fazer demais com poucos recursos e reduzida capacidade. Levar os governos a se concentrarem mais nas atividades públicas que são cruciais para o desenvolvimento aumentará sua eficiência. Segundo, buscar meios de melhorar a capacidade do Estado mediante o revigoramento das instituições públicas. O Relatório dá especial ênfase aos mecanismos capazes de incentivar os servidores públicos a melhorar seu desempenho e a agir com mais flexibilidade, mas que também incluam controles para coibir os comportamentos arbitrários e corruptos” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. i).

adequadamente formuladas nas áreas de educação e saúde pode reduzir a pobreza e aumentar a igualdade, ao mesmo tempo em que promove o crescimento econômico” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 25).

Verifica-se que a educação foi colocada pela agência de modo estratégico, articulada à redução da pobreza, assunto que tratamos no capítulo quatro deste texto. Silva Júnior (2002) procura evidenciar a relação entre a reforma do Estado e a reforma educacional. Afirma o autor:

1) a universalização do capitalismo, particularmente por meio do capital produtivo macrogerido pelo financeiro, impôs profundas mudanças no metabolismo social do mundo todo (MÉSZÁROS, 2002, p. 133); 2) a profunda mudança no metabolismo social impôs um novo processo de reprodução social que, por sua vez, implicou alterações intensas nas estruturas sociais; e 3) isso pôs em movimento reformas institucionais em várias áreas da atividade humana neste modo de produção, mas principalmente na esfera educacional [...]. Portanto, o movimento reformista em geral, especialmente para a educação, não é um movimento que deva ser estudado destacado das mudanças apontadas no item 1; menos ainda, ser pensado como um fato de um único país, pois trata-se de um movimento mundial, com especificidades históricas de cada um, que mantém traços de identidade em todos eles segundo a racionalidade de transição do metabolismo social capitalista (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 61).

As mudanças mundiais decorrentes do ideário neoliberal, concretizado no atual padrão de acumulação capitalista, particularmente após a década de 1980, definiram os indicadores que forneceriam as condições para mudar a concepção de Estado e seu papel na promoção do desenvolvimento econômico e social. Sua relação com a educação pode ser apreendida na explicação dada por Afonso (1999, p. 85) quando afirma que

As reformas educativas são também entendidas como tentativas de resolução dos problemas que o Estado moderno enfrenta devido, nomeadamente, a uma acentuada e crescente crise fiscal que ao tender a ser mais duradoura ou permanente, contribui para tornar mais evidentes os problemas normais do Estado face às exigências contraditórias decorrentes dos processos de acumulação e de legitimação. Nestas circunstâncias, as políticas de reforma (com a retórica que lhes é peculiar) tendem a gerar sistematicamente novas expectativas e, precisamente, a capacidade altamente limitada do Estado capitalista para levar por diante mudanças efectivas.

Assim, desponta o Estado Avaliador como alternativa de mudança dos papéis do Estado, rompendo com seu aspecto de fomentador e promotor direto, acentuando-se seu caráter de incentivador e regulador do desenvolvimento.



### 3.4 O Estado Avaliador

Em consonância com o modelo da administração pública gerencial, no âmbito da globalização, e com a proposição do Banco Mundial de alívio da pobreza, o governo empreendedor, tendo em vista o desapego à burocracia e à rigidez de suas normas, entende que deve financiar os resultados e não os recursos ou distribuir os recursos tendo como parâmetros os resultados<sup>101</sup>. Para que os gastos incidam majoritariamente sobre os resultados das organizações públicas prestadoras de serviços, o governo deve impreterivelmente adotar e implementar estratégias de participação, avaliação e aferição de rendimentos e desempenho a serem explicitados sob a forma de *rankings*. Para Souza e Oliveira (2003, p. 881), a avaliação como instrumento de gestão educacional objetiva primordialmente o controle de resultados por parte do Estado, significando o “[...] estabelecimento de parâmetros para a comparação e classificação de desempenhos, estímulo por meio de premiação, possibilidade de controle público do desempenho do sistema escolar”. A implantação do Estado avaliador tem em vista dar conta dessa exigência e, segundo Afonso (1999, p. 74),

[...] quer significar, em sentido amplo, que o Estado adoptou um *ethos* competitivo, decalcado no que tem vindo a ser designado por *neo-darwinismo social*, passando a admitir a lógica do mercado com a importação para o domínio público de modelos de gestão privada cuja ênfase é posta nos *resultados* ou *produtos* dos sistemas educativos. Como assinala G. Walford (1990), esta ideologia da privatização, ao enaltecer o capitalismo de livre-mercado, conduziu a alterações e mudanças fundamentais no papel do Estado, tanto ao nível local, como ao nível nacional. Neste sentido, por exemplo, diminuir as despesas públicas exigiu não só a adopção de uma *cultura gestonária* (ou *gerencialista*) no sector público, como também induziu a criação de mecanismos de controlo e responsabilização mais sofisticados. A avaliação aparece assim como um pré-requisito para que seja possível a implementação desses mecanismos.

As reformas perpetradas a partir dos anos de 1990 na América Latina justificam a política avaliativa como mecanismo de controle social por meio da valorização dos resultados enquanto fins em si mesmos. O artifício político que a respalda pode ser detectado na proposição e importância creditada ao processo de descentralização. Vejamos as alegações do Banco Mundial (1997, p. 12):

---

<sup>101</sup> Como evidenciamos as orientações do Banco Mundial no que toca à avaliação, são particularmente apresentadas no documento *ESSU – Education Sector Strategy Update: Achieving Education For All, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness (Final Draft)* (BANCO MUNDIAL, 2006).

A descentralização está produzindo muitos benefícios na China, na Índia, em grande número de países latino-americanos e em muitas outras partes do mundo. Ela pode melhorar a qualidade do governo e a representação dos interesses das empresas e da população. E a concorrência entre províncias, cidades e localidades pode estimular o desenvolvimento de políticas e programas mais efetivos.

No relatório do Banco Mundial, *O Estado num mundo em transformação* (1997), defende-se que o desafio para os Estados, em se tratando de descentralização, era encontrar a divisão de trabalho adequada entre o centro e os outros níveis de governo. Lançava-se então como imperativo:

Quando a descentralização é considerada desejável, adotar uma abordagem cuidadosamente escalonada e/ou setorizada da descentralização em áreas prioritárias. Introduzir fortes mecanismos de monitoração e certificar-se de que existem sólidas regras intergovernamentais para restringir as ações arbitrárias no âmbito central e local (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 12).

A proposta de descentralização era justificada pelo contexto de grande competitividade internacional<sup>102</sup> e trazia a regra da desregulamentação como um dos meios de se eliminar os obstáculos ao livre jogo do mercado. A reforma educacional também era apontada como um dos fatores imprescindíveis para capacitar o Brasil a enfrentar a abertura ao mercado internacional, razão que dava a tônica das justificativas apresentadas. Segundo Deitos (2005, p. 100),

Nessa fórmula apresentada, em que a prescrição curativa se dá a partir da reforma do Estado, gerador da crise e dos entraves para a integração competitiva da economia brasileira ao mercado supostamente globalizado, é que a política educacional assume sua função como uma das componentes da crise em que o Estado se consome e que trava a suposta modernização pretendida.

Ao mesmo tempo em que as políticas públicas deveriam favorecer a descentralização administrativa e a autonomia da gestão escolar, o Estado deveria estabelecer um rígido padrão de controle da educação nos aspectos políticos, administrativos e pedagógicos mediante mecanismos de avaliação de desempenho e de concessão de financiamento. O controle de

---

<sup>102</sup> O Banco Mundial propõe a descentralização como instrumento capaz de introduzir pressões competitivas, como observamos no seguinte trecho: “A descentralização da prestação de serviços – transferindo recursos e responsabilidades a níveis mais baixos de governo – é outro meio potencialmente poderoso de introduzir pressões competitivas internas, principalmente na provisão de bens públicos locais” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 95).

resultados era apontado como estratégia a ser utilizada pela administração empreendedora para orientar suas decisões, alcançar metas pré-estabelecidas, estruturar o mercado educacional para garantir minimamente as demandas sociais sem criar burocracias administrativas no setor público, preservando a descentralização dos sistemas.

Com o objetivo de medir o critério de eficiência dos mecanismos de descentralização e de autonomia, implementou-se uma perspectiva avaliadora no âmbito do Estado. Esse padrão de Estado Avaliador é referido no documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* (CEPAL, 1995), ressaltando que as atenções do Estado deveriam voltar-se para o permanente controle da eficiência das políticas implantadas e o seu grau de contribuição para a sustentação e manutenção dos interesses do capital. Cabe ressaltar ainda que esta característica será reforçada no documento do Banco Mundial (2006) *ESSU – Education Sector Strategy Update: Achieving Education For All, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness (Final Draft)*, que apresentamos na introdução deste texto.

Consideramos crucial ressaltar que, embora o Estado transfira a administração da educação às organizações sociais, esta fica sob seu controle na medida em que, nos chamados contratos de gestão formalizados com as organizações sociais, estão previstos o controle de resultados e os indicadores de desempenho, marcas características da chamada competição administrada ou dos espaços de “quase-mercado”. O “quase mercado educacional” é uma iniciativa de disseminação de formas de gestão ancoradas na lógica do mercado pela introdução de concepções privadas de gestão. Para Souza e Oliveira (2003, p. 876),

Esta alternativa, quer seja pela natureza do procedimento, quer seja pela natureza da área não comportava uma transferência direta para o mercado, pelo menos em sua acepção mais “perfeita”. Um dos fundamentos das propostas de privatização *stricto sensu* era submeter as organizações a um “choque de mercado”, por meio dos efeitos salutares da concorrência. Na oferta de serviços educacionais, a adoção de mecanismos típicos de mercado é bastante limitada. [...]. A concorrência não se estabelece, portanto, de maneira “perfeita”. [...]. Buscou-se então uma alternativa de gestão que superasse a dicotomia, gestão “estatal-centralizada-burocrática-ineficiente” de um lado, “mercado-concorrencial-perfeito” de outro. A alternativa encontrada foi a de introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas. Assim, o debate sobre *charter schools* nos Estados Unidos é feito concebendo essa alternativa como uma formulação diferente da dos *vouchers*, estes sim típicos da esfera do mercado. As *charters* seriam organizações destinadas a melhorar o controle social sobre a oferta dos serviços escolares por parte dos usuários, criando um controle externo indutor de melhorias sem, no entanto, privatizá-los, ao mesmo tempo em que propiciam mais participação da comunidade na conformação de seu perfil, pois a ameaça da “saída” dos

alunos funcionaria como importante indutor de aperfeiçoamento. Surge, assim, a noção de “quase-mercado” que, tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo, portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir melhorias. As medidas cabíveis dentro dessa lógica podem ser diversas, mas, no caso da educação, os mecanismos que têm evidenciado maior potencial de se adequarem a ela são as políticas de avaliação, associadas ou não a estímulos financeiros.

A avaliação educacional se constituiu, portanto, como uma das estratégias de implementação de políticas públicas, cuja análise deve levar em conta que “Mesmo quando a avaliação é praticada no âmbito educacional e, sobretudo, quando adquire formas e sentidos institucionais, seus significados e efeitos ultrapassam em muito o objeto imediato e interessam ao campo ideológico mais amplo” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 14)<sup>103</sup>.

Nessa perspectiva de avaliação, o controle direto dos processos baseado na supervisão direta é substituído por ações que permitem aferir e comparar os resultados. Desse modo, ocorre a cobrança e a responsabilização dos envolvidos com as unidades escolares, sejam eles gestores, professores, funcionários, pais, alunos ou comunidade, em relação à qualidade e eficiência da educação. Cobrança abertamente aludida por Mello<sup>104</sup> ao criticar a estrutura centralizada da administração burocrática. Ela afirma que: “Sendo a transmissão do conhecimento a principal função da escola, a forma mais confiável de avaliar se ela está cumprindo seu papel é a avaliação de resultados, aferida pela aprendizagem do alunado, prática há muito adotada nacionalmente em países desenvolvidos” (1990, p. 20). Consoante com essa premissa,

---

<sup>103</sup> Interessante notar a variedade de instrumentos avaliativos nacionais e continentais ou mundiais dos quais o Brasil participa, variedade que recrudescer a partir do início da década de 1990. Endogenamente é criado o SAEB – Sistema Nacional da Educação Básica, em 1988, e o ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio é instituído em 1998; em 1996 é instituído o Exame Nacional de Cursos – o Provão para a educação superior; o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA foi criado em 2002. No cenário internacional, o país participa do PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos, do qual participou pela primeira vez em 2000, do WEI – Programa Mundial de Indicadores Educacionais, iniciado em 1997; do Fórum Hemisférico de Avaliação Educacional, cuja reunião de instalação realizou-se em Brasília em 2002, e do LLECE – Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação, criado em 1994. O LLECE, projeto de cooperação regional, é colocado à disposição dos países latino-americanos pela UNESCO e visa discutir a aprendizagem e suas variáveis dentro de um contexto técnico-político.

<sup>104</sup> De acordo com informações extraídas de Evangelista e Shiroma (2007, p. 9), “A diretora executiva da Fundação Victor Civita, Guiomar Namó de Mello, membro do GTD, foi Secretária Municipal de Educação de São Paulo, no governo do prefeito Mario Covas (1982-1985), consultora do Banco Mundial, membro do CNE no governo FHC, relatora e membro de comissões que elaboraram pareceres importantes para a reforma educacional, como as diretrizes curriculares para o Ensino Médio (1998), para a Educação Profissional (1999) e para a formação de professores da Educação Básica (2001). Em suma, atuou como consultora de organismo internacional, ajudou a elaborar a política educacional como membro do MEC, presta consultoria para implementar a política recomendada em nível municipal, é parceira da UNDIME e do CONSED”.

[...] a ausência de avaliação de resultados, em termos de progresso de aprendizagem dos alunos, a centralização e hierarquização, produzem uma situação de impunidade. Ninguém é responsável e ninguém presta contas do que é substantivo: se os alunos estão ou não aprendendo” (MELLO, 2002, p. 61).

A tônica da “preocupação” com o controle de resultados, constante nos documentos que tratam da reforma da Educação Básica no Brasil, reforçando a instituição e manutenção de mecanismos de avaliação, é constituinte das proposições neoliberais para a educação em que o controle de resultados e os instrumentos elaborados para tal fim têm a finalidade de verificar a capacidade da escola para educar para a flexibilidade, para a resolução de problemas e para a produção de idéias criativas, características tomadas como necessárias à globalização e ao alívio da pobreza, “preocupação” que atende as orientações de organismos internacionais, como assinalamos. Isso explicaria o caráter paradigmático que a avaliação assume no conjunto de programas e projetos organizados a partir da década de 1990.

Os mecanismos de avaliação são concebidos e utilizados para controlar o nível de satisfação dos clientes com o produto oferecido pela escola sob a alegação da medição da qualidade dos serviços educacionais e também a prestação de contas aos organismos/instituições parceiras. Isto é, servem para medir o nível de adequação aos princípios que orientam a reorganização da instituição escolar. Para Arretche (1998), a eficiência tomada como “[...] a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados” (p. 34) e a eficácia caracterizada como “[...] a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos” (p. 31-32) extrapolam o espaço do sistema educacional e das unidades escolares. Assim se torna imperioso avaliar o trabalho realizado pela escola, tendo em vista, numa perspectiva sistêmica, não apenas o planejamento de novas ações internas, mas o alcance da tarefa de formação requerida socialmente da educação e a sua responsabilização pelos resultados.

Assim a avaliação assumiria um importante papel no controle da contribuição dos instrumentos educacionais ao alívio da pobreza, dizendo respeito não mais aos números do acesso e da expansão do sistema educacional, mas aos resultados de eficiência e eficácia. Como se posiciona Mello (1994, p. 37),

[...] a avaliação de resultados se insere nos modelos de reorganização e gestão dos sistemas de ensino voltados para a qualidade, numa etapa em que a cobertura quantitativa está universalizada em alguns países ou em vias de atingir esse estágio em outros. A promoção da eficácia da escola requer,

desse modo, a avaliação externa do desempenho do conjunto das escolas dos sistemas de ensino não apenas como fonte de informação para o planejamento da provisão de recursos financeiros e assistência técnica, mas também como estratégia para induzir, em cada estabelecimento escolar, a responsabilidade pelos resultados.

Nesse quadro de exames padronizados em larga escala, portanto, de controle de resultados, se encaixam o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB e o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, instituídos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, respectivamente. Como informa o documento *Matrizes curriculares de referência para o SAEB* (BRASIL, 1995), o sistema foi concebido sob a alegação de fornecer elementos para apoiar a formulação e o monitoramento de políticas para a melhoria da qualidade da educação no Brasil, ressalte-se que essa justificativa permanece. Quanto ao ENEM, esse deveria ser realizado anualmente e seu objetivo era a avaliação do desempenho do aluno ao término da escolaridade básica, para aferir o desenvolvimento de competências fundamentais ao exercício da cidadania. Esses instrumentos para monitorar resultados deveriam ser revisados e aperfeiçoados para que se estabelecessem novos patamares e novas variáveis (internas) quando necessário, precisando ser constantemente estudados e inovados (ZANARDINI, 2006).

O caráter ideológico assumido e desempenhado pela avaliação pode ser mais bem apreendido por meio da análise de Castanho (2000) quando afirma que é preciso entender que a avaliação assume um caráter de retro-alimentação que contribui para levar o processo adiante, na medida em que o caráter punitivo cederia lugar, pela retro-alimentação, à promoção dos envolvidos. A avaliação se mostra assim um importante mecanismo de flexibilização de controle social exigido no contexto da denominada sociedade globalizada.

Lembremos que, para a perspectiva neoliberal, os sistemas educacionais enfrentam uma crise de produtividade maior do que uma crise de quantidade, universalização e expansão. A crise da escola é apontada como uma crise de qualidade, de eficácia, o que demandaria a implementação das políticas de avaliação concretizadas pelo Estado Avaliador. Diante disso a escola careceria de uma reforma administrativa, associada e integrada à reforma do Estado. Além do que, para sanar tal crise não haveria falta de recursos, faltaria um melhor gerenciamento, controle e avaliação dos recursos existentes e utilizados.

Na década de 1990, no Brasil, os projetos financiados pelo Banco Mundial no âmbito educacional tiveram como principal objetivo enfrentar o fracasso escolar, resultado da ineficiência e falta de qualidade educacional. Para o Banco Mundial (1993, p. 13-23),

O problema principal do ensino brasileiro [...] não é o acesso, e sim o rendimento escolar [...]. Com níveis menores de repetência e fluxos escolares mais eficientes no sistema de primeiro grau, mais recursos poderiam ser concentrados na melhora da qualidade do ensino. [...] os problemas críticos de baixos níveis de escolarização e índices relativamente altos [...] de analfabetismo entre adultos na população brasileira tem suas raízes na qualidade inferior e baixa produtividade do sistema educacional brasileiro.

Dentre os fatores apontados pelo Banco como responsáveis pela baixa qualidade e baixa eficiência do ensino público no Brasil encontram-se: estratégias de ensino inapropriadas e cultura da repetência; gestão e governança ineficientes; gastos inadequados e/ou ineficientes no ensino de primeiro grau. Também é destacada a escassez de livros e materiais didáticos, bem como de professores adequadamente qualificados e motivados (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 18-22). Em outro documento, o Banco (1994, p. 74) afirma:

O ensino de má qualidade é o maior responsável pelos baixos níveis de desempenho das escolas na América Latina. Daí porque as escolas devem ser enriquecidas com maior quantidade e melhor qualidade de insumos educativos tais como livros didáticos, treinamento seletivo de professores, tempo alocado para a aprendizagem e desenvolvimento curricular. As pesquisas relacionadas com o EDURURAL [...] indicam que a provisão de livros didáticos e a melhoria das condições de funcionamento das escolas são investimentos muito eficientes. Treinamento de professores continua sendo um importante componente de projetos de educação primária.

Para a agência, as ineficiências setoriais diagnosticadas no Brasil resultariam das políticas e práticas que falham ao enfrentar o problema da baixa produtividade escolar. Esta seria resultado não só da parca relação ensino-aprendizagem, bem como da inadequação das práticas e políticas setoriais. O organismo, enfatizando o quadro mais geral de reformas para o financiamento e a administração do sistema educacional, alega que os “[...] problemas setoriais, todos situados dentro do escopo de ação das políticas públicas, são criados pela inadequação dos gastos com educação primária” (1993, p. 11-12). Nessa lógica, a eficácia da educação dependeria “[...] em uma importante extensão, da disponibilidade de livros e outros materiais” (BANCO MUNDIAL, 1993, p. 32). Como mostramos na introdução, o Banco (BANCO MUNDIAL, 2006) reforça a idéia de que há nos países em desenvolvimento escassez de dados sobre os resultados de aprendizagem, considerando que este é um gargalo na formulação de políticas promotoras da relevância e da eficácia do ensino e da aprendizagem em todos os níveis.

Assim como a justificativa das crises do capitalismo, também a crise educacional passa pelos filtros neoliberais não como uma crise de conseqüências políticas e econômicas de implicações e resultados materiais, mas sim de ineficiência por parte do Estado e dos sujeitos que atuam na escola. Com a instauração da lógica da eficiência pela implementação, por exemplo, de estratégias que se coadunam com a administração pública gerencial, o gerenciamento da escola é permeado pela lógica do mercado. Neste processo, e sobretudo via avaliação, a competição entre escolas ocupa lugar de destaque, reforçada por um sistema de prêmios e castigos baseados no mérito<sup>105</sup>. Neste contexto, como já indicamos, o Estado tem participação garantida na regulação e avaliação dos sistemas escolares, parâmetros de seu investimento em educação.

O movimento de globalização econômica e financeira teve como resultado o uso recorrente de testes padronizados e cada vez maior dependência de agências e órgãos governamentais em relação ao recolhimento e análise de dados referentes ao desempenho das escolas, à intensificação de esforços para ligar a educação escolar às necessidades produtivas e também às mudanças nas expectativas em relação à própria avaliação educacional, atuando na criação de uma cultura da avaliação como mecanismo de um conjunto de ações que criem a fluidez necessária para as justificativas das reformas propostas ou implementadas<sup>106</sup>. A reforma do Estado trouxe como um de seus componentes a reforma educacional, tendo como objetivo último a melhoria da qualidade de seus recursos humanos e a melhoria da competitividade econômica<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Ressalte-se o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, lançado pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva em abril de 2007, chamado PAC da Educação, que pode ser considerado exemplo para esse fato, pois entre as medidas previstas está a adoção de um índice de qualidade da educação básica, o IDEB, que mede não só o resultado dos estudantes em provas, mas também os níveis de evasão e aprovação que compõem as medidas de distribuição de recursos financeiros e técnicos por parte da União.

<sup>106</sup> A Portaria nº 931, de 21 de março de 2005, institui o “novo” Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto por dois processos: Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. No § 2º afirma que: “A Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar – ANRESC tem os seguintes objetivos gerais: a) avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; b) contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados; c) concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional; d) oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares. Tais informações serão úteis para a escolha dos gestores da rede a qual pertençam” (BRASIL, 2005, p. 1, sem grifos no original).

<sup>107</sup> Também em documento da UNESCO (2002, p. 17) – *Equidade e financiamento da educação na América Latina* –, da mesma forma como ocorrido com as alegações da necessidade da reforma do aparelho do Estado, a crise fiscal é apontada: “Durante as duas últimas décadas, os países da América Latina empreenderam uma série de reformas nos seus sistemas educacionais com o objetivo de enfrentar, simultaneamente, o desafio de melhorar a competitividade de suas economias através do aumento da qualidade de seus recursos humanos, e o de fortalecer suas democracias através da formação cívica de seus cidadãos. Como é sabido, estas reformas se



À guisa de síntese, podemos afirmar que a reforma educacional e em decorrência a política avaliativa para a educação implantada no Brasil, especificamente a partir da década de 1990, recebe o apoio regular do Banco Mundial e se conforma com duas características básicas indissociáveis: a de servir como instrumento de controle social e a de servir de parâmetro para a distribuição contingenciada de recursos para a educação por parte da União.

Esse processo é marcado pela desregulamentação e pela re-regulamentação e a descentralização administrativa que se realiza por meio do ajuste da legislação, dos métodos de gestão e do controle fiscal e financeiro a fim de que haja conformidade com o diagnóstico e as justificativas sustentadas nas proposições do Banco Mundial incorporadas via reformulação educacional implementada pelo Governo Central. Esse processo se dá, entre outros elementos, pela criação de instrumentos que asseguram ao Governo central o controle do sistema educacional, particularmente por meio da proposição de parâmetros curriculares e do desenvolvimento e aprimoramento de sistemas de avaliação que fertilizam e alimentam a reforma da política educacional no Brasil.

A reforma administrativa do Estado, tendo em vista a boa governança<sup>108</sup>, produz as condições para que o Governo, na execução e financiamento do sistema de ensino, formule e implemente uma política educacional capaz de gerar os mecanismos financeiros e institucionais internos e, de forma não menos efetiva, garantir sua intervenção por meio da implementação de conteúdos e de medidas de avaliação. Para Martins (2001, p. 29-30), particularmente

Na educação, ao longo dos anos 90, acentua-se o discurso que justifica a necessidade de aprofundamento do processo de descentralização nos sistemas de ensino – iniciado na década de 1980 – sublinhando-se a urgência de se instaurar, nesses sistemas, critérios de excelência, de eficácia e eficiência, de competitividade e de outros aspectos do campo da racionalidade econômica. De modo geral, constitui-se um consenso internacional que indica a existência de uma crise, cujos sintomas têm sido identificados com a má *performance* de programas para a área, porque fundamentados em dinâmica centralizada do Estado. Assim, os baixos rendimentos escolares, medidos por testes padronizados de exames nacionais ou por maus resultados obtidos em participação de testes internacionais, nos mais diferentes países, indicariam a necessidade de se

---

desenvolveram – e se desenvolvem ainda – no contexto de uma profunda crise fiscal que, mesmo de magnitudes diferentes em cada país, afeta toda a região.”

<sup>108</sup> Para Bresser-Pereira (1999, p. 36), “O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos; um estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas. Para tanto, são essenciais uma reforma política que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação – que reduz o tamanho do Estado – e uma reforma administrativa que crie os meios de se obter uma boa governança”.

redirecionar a ação estatal, transferindo-se parte dos seus mecanismos de atuação para instâncias do Poder Executivo local e/ou regional, ou para a sociedade civil, com base em parcerias concernidas em relações de mercado.

Veja-se, por exemplo, o que consta no relatório do Banco Mundial (2002, p. 12) sobre educação municipal no Brasil:

O período de 1996 a 1998 presenciou a introdução de medidas abrangentes de reforma nas políticas educacionais. Um longo debate de políticas baseado nas lições tiradas da experiência desde a adoção da nova Constituição em 1988, levou a formulação de uma nova lei nacional de educação e a medidas associadas que formam a estrutura das políticas de educação no Brasil. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 1996, versa sobre os papéis e responsabilidades dos diversos níveis de governo quanto à provisão de serviços de educação. Ao Governo Federal coube o papel principal na formulação da política nacional e na garantia da qualidade e equidade. Seguindo a nova LDB, foram estabelecidos padrões para o currículo escolar e para a qualificação dos professores. O INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, ficou responsável pela criação e produção de estatísticas educacionais e pela avaliação dos alunos. Aos governos estaduais e municipais coube a responsabilidade conjunta pela provisão do ensino fundamental (1ª a 8ª série). Coube ainda aos governos municipais a educação pré-escolar e aos governos estaduais o ensino médio.

A reforma efetuada nestes moldes consagra os argumentos e as justificativas ideológicas de que uma das principais causas da pauperização das condições econômicas e sociais da maioria dos países é consequência direta da crise na educação, passando-se para as próprias escolas a responsabilidade pelos resultados obtidos, via de regra, por meio de avaliações externas. Para superação do quadro apontado se sugere o aprofundamento dos processos descentralizadores que, desde os anos de 1980, constituem o eixo das políticas educacionais, embora de uma outra perspectiva<sup>109</sup>. Conquanto consideremos as mudanças históricas no conteúdo dos processos descentralizadores, podemos afirmar que não são novidades dos anos de 1990, pois, para Martins (2001), desde a Independência acompanham os acontecimentos políticos de nosso país, servindo para alimentar os argumentos

---

<sup>109</sup> Para Viriato (2004, p. 41-42), “Nos anos 1980, com o fim do regime militar e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a sociedade esperava, de modo geral, que finalmente fosse implantada a democracia no país. No âmbito educacional, a meta era promover mudanças que garantissem a democratização do ensino, tendo em vista que problemas como a alta taxa de evasão e repetência, falta de vagas, má distribuição de recursos e centralismo no processo de definições de políticas precisavam ser enfrentados. A descentralização foi considerada um meio para enfrentar e mesmo acabar com os entraves educacionais e atingir a democratização do ensino.”

econômicos, ideológicos e educacionais que expressam as determinações econômicas, políticas e culturais.

A descentralização no plano de reforma do Estado brasileiro na década de 1990 refere-se às seguintes características: privatização no sentido estrito, em que ocorre a transferência de empresas estatais para a propriedade privada; transferência da exploração de um serviço público da administração pública para a administração privada e a terceirização dos serviços de apoio à administração pública<sup>110</sup>. Subjaz à proposta de descentralização do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE é a desobrigação por parte do Estado de tarefas que até então eram suas<sup>111</sup>.

Foi num cenário de grande competitividade internacional que ocorreu essa proposta de descentralização, cuja regra era uma desregulamentação que retirasse ou, pelo menos, diminuísse os obstáculos ao livre jogo do mercado e que tinha como outra face um maior ajuste do país às políticas de organismos internacionais.

Lado a lado, a crise fiscal e a descentralização são os pontos fundamentais da reforma do Estado, pois a crise fiscal foi apresentada como diagnóstico da crise mais ampla para solução da qual segue a importância da administração gerencial como forma de racionalização de recursos. A estratégia apontada para tanto foi a descentralização. Carnoy e Castro (1997) afirmam que as reformas educativas são características dos processos de descentralização que ocorreram na América Latina e Caribe, sobretudo os que tomaram corpo nos anos de 1990. Os autores afirmam que as reformas realizadas neste período tinham como objetivo maior a ênfase na função política da educação como fonte de mobilidade social, ou seja, tratavam-se de “reformas por razões de equidade social”. Em seu âmbito a educação cumpria a função ideológica de racionalização da competitividade econômica internacional (globalização) e, conseqüentemente, desempenharia importante função econômica subjacente ao papel de estratégia principal para o alívio da pobreza.

A opção pela avaliação no contexto das reformas educativas visou fortalecer os mecanismos de controle central por parte do Estado, o que a nosso ver se choca com a iniciativa de desregulamentação. Tais mecanismos assumem o papel central na

---

<sup>110</sup> Um exemplo claro disto foi a contratação pelo MEC, em 1995, das Fundações Carlos Chagas e Cesgranrio para a execução do SAEB (FONTANIVE, 1997).

<sup>111</sup> Cabe ressaltar que essas características estão em consonância com a *Public Choice*. A escola da *public choice*, com a Escola de Chicago e a Austríaca, formam os pilares do pensamento econômico liberal. A *public choice* pode ser entendida como a escolha coletiva, a escolha social, teoria política positiva, nova economia política ou economia constitucional. Esta teoria econômica em 1962 rendeu o prêmio Nobel de Economia a James Buchanan e a Condem Tullock.

implementação de políticas sociais, entre elas as educacionais. Nesse sentido, Martins (2001, p. 32) argumenta que

Medidas como a concessão de autonomia à rede de escolas, a descentralização, a semiprivatização e a seleção de escolas bem-sucedidas por meio de avaliações externas aos sistemas de ensino estabeleceram que o bem social educação poderia ser determinado pelos resultados das negociações dos indivíduos entre si, dependentes de seus próprios recursos e competências, sem mais a presença compensatória e distributiva do Estado democrático social. Nesse sentido, o papel desempenhado pela escola atualmente – instituição sobre a qual recai toda responsabilidade pela implementação das políticas da área – permite a compreensão, ao mesmo tempo, da redefinição do papel do Estado e da sociedade civil contextualizados por novas regulações na distribuição de bens sociais.

A avaliação da escola, bem como seu processo de autonomização, é deflagrada concomitantemente como braços da reforma educacional, porém, atuam paradoxalmente, pois a escola tem uma das principais dificuldades em relação à efetividade de sua autonomia justamente no próprio processo de avaliação externa baseado em testes de larga escala, ou seja, a escola tem a autonomia de seguir os pressupostos da política educacional mais ampla, quer sejam de currículo, pedagógicos ou de gestão, como forma de conseguir bons resultados nos instrumentos avaliativos de larga escala, aos quais deve se submeter. Para Martins (2001, p. 35),

No processo de diminuição de recursos públicos para o setor social, há uma desregulamentação das normas jurídicas que promove a desejada descentralização e flexibilidade nas redes de ensino, mas que se consolida num quadro de escassos recursos financeiros, numa espécie de compensação polar: a autonomia delegada à escola para elaborar seu próprio projeto pedagógico, de um lado, vê-se diante da impossibilidade de sua viabilização pela ausência de condições materiais operacionais, de outro lado. Os temas que vêm sendo reiterados nas diretrizes internacionais para a reforma do ensino – descentralização compreendida como outorga de autonomia às instituições escolares; flexibilidade dos programas de currículo; liberdade de escolha de instituições docentes; importância da participação do recurso humano –, ao que tudo indica, têm encontrado correspondência no conceito de descentralização das grandes corporações industriais; na autonomia relativa de cada empresa em virtude do processo de desterritorialização das unidades de produção, de montagem, e/ou administração, e, finalmente, na flexibilidade da organização produtiva para ajustar-se à variabilidade de mercados e consumidores.

Conquanto a preocupação com a avaliação no Brasil não seja um fato recente, é a partir dos anos de 1990 que, diante da perspectiva de descentralização centralizadora adotada pelo Estado, ela recrudesce. Asseveram Neto e Rosemberg (1995) que esta preocupação

ganha ênfase a partir da década de 1980, quando o MEC estimulado principalmente pelas agências internacionais iniciou estudos sobre avaliação educacional<sup>112</sup>. Segundo estes autores, quase a totalidade de acordos assinados entre o Brasil e o Banco Mundial tiveram um componente de avaliação educacional que objetivava verificar o andamento das ações geradas nos projetos para o país.

Afirmam Mello e Souza (2005, p. 9) que,

As sociedades democráticas que atingiram um estágio superior de crescimento econômico e desenvolvimento institucional estão alicerçadas em um sistema educacional capaz de prover para uma maioria expressiva, se não para quase todos, direitos políticos e acesso ao mercado de trabalho que signifiquem condições de vida acima da linha de pobreza. Para a educação realizar este papel dual é preciso que o ensino fundamental e o ensino médio estejam universalizados e que sua qualidade seja suficiente para assegurar uma aprendizagem mínima que justifique a obrigatoriedade escolar de 12 anos. A consecução desse objetivo requer esforços permanentes tanto no plano da gestão dos recursos e das escolas como nas propostas de ajustes e reformas educacionais.

A importância da avaliação educacional, nesse contexto, ganha relevo em países como o Brasil, que apresentam problemas de baixo desempenho escolar, agravados pelo atraso escolar. A universalização recente do ensino fundamental e a forte expansão das vagas no ensino médio acentuaram, no caso brasileiro, a demanda por uma educação de qualidade, capaz de levar se não ao ensino superior, a realização de cursos profissionalizantes e à possibilidade de disputar empregos públicos, através de concursos. Esta demanda por qualidade requer, para seu atendimento, tanto transparência sobre a situação do ensino como conhecimento sobre onde atuar para que os problemas sejam enfrentados com algum sucesso. Esse é o papel, por excelência, da avaliação educacional, complementada pelo monitoramento através dos indicadores educacionais.

Simon Schwartzman (2005, p. 21), ao tratar das avaliações de nova geração, alega que

Antes, as avaliações eram sempre dos estudantes, individualmente; hoje, busca-se avaliar as instituições, o desempenho dos professores, os métodos de ensino, os programas governamentais de expansão e melhoria da educação e seu impacto, entender os condicionantes sociais dos bons e maus resultados e identificar procedimentos que possam melhorar os resultados.

As avaliações do rendimento escolar também desempenham o papel de prestação de contas e de retorno educacional no que diz respeito ao investimento financeiro,

---

<sup>112</sup> Pode-se afirmar que o crescente interesse pela avaliação de sistemas educacionais e a extensão de avaliações de sistemas de ensino se deu em âmbito internacional, tendo sido fortemente influenciado pelo tratamento dado à avaliação educacional nos Estados Unidos.

principalmente à otimização dos gastos educacionais. O posicionamento do Banco Mundial (s/d. p. 3) quanto a este aspecto assim se coloca:

Somos uma das maiores fontes de financiamento e de conhecimentos do mundo para os países em desenvolvimento. Concentramo-nos principalmente em ajudar as pessoas mais pobres nos países mais pobres do mundo. Usamos os nossos recursos financeiros e humanos, assim como nossa vasta experiência, para ajudar os países em desenvolvimento a reduzir a pobreza, aumentar o crescimento econômico e a melhorar a sua qualidade de vida.

É essencial avaliar os efeitos dos projetos aos quais prestamos apoio nos países em desenvolvimento. Os recursos são escassos, e portanto temos que os usar onde possam produzir maiores efeitos. A superintendência dos projetos ajuda os chefes de projetos a saber se os programas estão a atingir as pessoas às quais se destinam, ou se esses programas são ineficazes e constituem um desperdício de recursos. A ênfase dada à superintendência e à avaliação faz parte da nossa focalização nos resultados para as pessoas pobres, e na nossa aprendizagem contínua daquilo que funciona e não funciona, com vista à assessoria e ao apoio que iremos prestar no futuro.

A avaliação padronizada em larga escala da Educação Básica atua ideologicamente sobre os diferentes sujeitos como forma de inculcação e aceitação das avaliações externas às suas práticas cotidianas. A avaliação é tida como principal e imprescindível apoio na melhoria dos aspectos sociais via melhor qualidade de ensino. A avaliação externa sobre os rendimentos dos alunos adquiriu centralidade justificada pelo fato de que os resultados medidos por testes padronizados nos moldes internacionais teriam reflexo direto no aumento da eficiência e eficácia dos sistemas de ensino, justificando maior controle por parte do Estado sobre os processos descentralizados de gestão do ensino e da “concessão” de autonomia às escolas. Assim, as escolas como unidades autônomas deveriam se responsabilizar pelo fracasso ou pelo eventual sucesso do aluno no aprendizado. Somente por meio desse controle seriam revertidos os baixíssimos índices de qualidade, o que aumentaria consideravelmente as taxas de retorno da educação.

Mesmo tendo à frente das postulações dos processos avaliativos a tão propalada qualidade do ensino, é necessário refletirmos acerca de que qualidade se está levando em conta. Concordamos com Sousa (1998, p. 267) quando alerta para o fato de que

Qualidade não é “algo dado”, não existe “em si”, remetendo à questão axiológica, ou seja, dos valores de quem produz a análise de qualidade. A emergência de critérios de avaliação não se dá de modo dissociado das posições, crenças, visão de mundo e práticas sociais de quem os concebe. É um conceito que nasce da perspectiva filosófica, social, política de quem faz o julgamento e dela é expressão. Portanto, os enfoques e critérios assumidos

em um processo avaliativo revelam as opções axiológicas dos que dele participam.

O depoimento de Gajardo e Puryear (1997, p. 8-9), co-diretores em 1997 do Programa Regional da Reforma Educativa na América Latina – PREAL<sup>113</sup>, acerca dos resultados avaliativos salienta que

Embora todos esses resultados tenham um caráter relativo, julgamos que o importante é saber se os alunos estão aprendendo tanto quanto deveriam e se serão capazes – com esses conhecimentos – de se conduzirem melhor em sociedades cada vez mais complexas, competitivas e exigentes. As avaliações e os padrões indicam-nos o que os estudantes aprenderam e ajudam a identificar o que não aprenderam, possibilitando futuras medidas corretivas. O atual desafio é permitir que as crianças sejam tão bem instruídas quanto seus pares de outras sociedades modernas. Não é isso que ocorre nos países latino-americanos. Para se avançar nessa direção, são necessárias reformas no sistema da educação que incorporem avaliações e padrões como componentes essenciais de políticas e reformas educacionais.

Fontanive (1997, p. 33) assinala que a necessidade de avaliação atrela-se às exigências do mercado de trabalho:

Embora todos concordem que há no mundo atual uma “febre” avaliativa, não há consenso quando se trata de analisar as razões que a motivaram. Uma delas pode ser creditada à própria complexificação das sociedades modernas, que oferecem mais oportunidades e maiores chances de inserção política, social e econômica aos indivíduos que possuem níveis mais elevados de conhecimentos e habilidades. Os sistemas de informação, por exemplo, disponíveis tanto no trabalho quanto em casa, acentuam as diferenças de oportunidades para aqueles que conseguem compreender e operar com informações apresentadas em materiais diversificados e complexos. Acrescente-se ainda a reestruturação dos processos produtivos mediante a introdução de inovações tecnológicas e implementação de novos modelos gerenciais que, ao requererem níveis de participação do trabalhador muito além da simples execução de tarefas, ampliam o consenso

---

<sup>113</sup> Segundo Evangelista e Shiroma (2007, p. 6), “O Programa Regional da Reforma Educativa na América Latina, criado em 1995, é uma parceria entre organizações do setor público e privado do hemisfério que procura identificar problemas e promover e implementar políticas educacionais. O PREAL tem três objetivos intermediários: 1) envolver a sociedade civil na reforma educacional; 2) monitorar o progresso da educação e 3) enriquecer o pensamento dos tomadores de decisão (*decision-makers*) e formadores de opinião sobre política educacional. Suas atividades incluem o patrocínio de grupos de trabalho regionais sobre questões políticas, *workshops* e conferências, parceria empresa-educação, pesquisa e publicações. As atividades do PREAL recebem apoio da *United States Agency for International Development* (USAID), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, Fundação *General Electric* entre outros. Do PREAL participam brasileiros da mais alta expressão no cenário educacional, como o ex-Ministro da Educação, Paulo Renato Souza (1994-2002), assessores do BID e Banco Mundial, como Cláudio Moura Castro e Guiomar Namó de Mello, a ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Maria Helena Guimarães”.

em torno da necessidade de níveis mais elevados de educação e colocam em questão, sobretudo, a qualidade da educação básica oferecida à população.

Uma das finalidades componentes das justificativas da demanda de avaliação, principalmente de políticas sociais, é a “necessidade” de uma “elevação no grau de racionalidade das políticas”<sup>114</sup> que refletiria no aumento da eficiência do gasto social. Cohen e Franco (1993, p. 31) assinalam que,

É preciso se preocupar em aumentar a eficiência na utilização dos recursos disponíveis e incrementar a eficácia na consecução dos objetivos dos projetos que são com eles financiados.

É um dado, resultado da experiência, que os programas sociais costumam gastar de maneira não-ótima os recursos de que dispõem. Isso se deve à ausência de adequados controles e a não utilização das metodologias de avaliação que, por um lado, poderiam permitir optar pelas alternativas mais econômicas para alcançar os objetivos procurados e, por outro lado, efetuar um acompanhamento que permita reorientar o projeto quando se julgar que os objetivos não estão sendo alcançados.

Nessa mesma direção, Broadfoot (apud GOMES, 2002, p. 279) afirma que “a avaliação educacional tem sido de importância central na criação de sistemas educacionais per se através da racionalização da provisão educacional e do controle da prática educativa”. Evidencia-se dessa maneira os dois objetivos implícitos na avaliação educacional, a saber, por um lado se constitui em uma ferramenta de controle social e, por outro, ou até mesmo como faceta da primeira característica, se constitui numa forma de distribuição contingenciada de financiamento, o que leva as instituições educacionais a disputarem o financiamento subsidiado pelo *ranking* das mesmas nos testes e provas avaliativas.

### **3.5 O Plano de Desenvolvimento da Educação: a importância da avaliação meritocrática como norte da política educacional de Luiz Inácio Lula da Silva**

Buscaremos evidenciar a continuidade da aplicação das proposições do Banco Mundial em alguns elementos da política educacional da gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva, que tem na avaliação sua espinha dorsal. Tais programas estão articulados em torno

---

<sup>114</sup> Expressão utilizada por Enrique V. Iglesias, presidente em 1993 do Banco Interamericano de Desenvolvimento, na apresentação da obra de Cohen e Franco (1993).



do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e vão constituir a tríade Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação – FUNDEB; Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

Durante a primeira gestão de Luiz Inácio Lula da Silva na presidência da República, o então Ministro da Educação Tarso Genro apresenta o FUNDEB, promulgado em 2005<sup>115</sup>, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, como resposta a “um dos grandes desafios a ser enfrentado no contexto da política de inclusão social que norteia as ações do atual Governo” (BRASIL, 2005b, p. 164). O Fundo viria, segundo o próprio ministro, suprir as deficiências do antigo FUNDEF, pois:

A implantação do Fundef a partir de 1998 visou apenas ao ensino fundamental, deixando à margem do processo de inclusão educacional os jovens e adultos que não tiveram acesso à escola na idade própria, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio, bem como as crianças em idade para a educação infantil e todos os jovens que anualmente batem às portas do ensino médio, em uma demanda de escala crescente nos últimos anos – como reflexo da política, positiva, porém segmentada e incompleta, representada pelo Fundef (BRASIL, 2005b, p. 164).

O ministro considerava que, não obstante o avanço dos indicadores educacionais do crescimento das matrículas nos três níveis de ensino<sup>116</sup>, os desafios que se colocavam eram ainda maiores:

[...] quando se pensa em assegurar aos brasileiros uma educação com padrões mínimos de qualidade, que ofereça condições igualitárias de acesso e permanência, independentemente da etnia e da classe social do cidadão, da vinculação administrativa da escola e da região, cidade ou bairro que tenha escolhido para morar (BRASIL, 2005b, p. 164).

Quando da apresentação da Proposta de Emenda Constitucional que instituiria o FUNDEB, o “fraco” desempenho dos alunos no SAEB de 2003 foi apontado como justificativa para se “ir além do FUNDEF”. Segundo Genro,

<sup>115</sup> Apesar de a Proposta de Emenda Constitucional ter sido apresentada em 2005, a Lei nº 11.494, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação – FUNDEB é promulgada e entra em vigor a partir de 20 de junho de 2007.

<sup>116</sup> O ministro aponta que, “[...] no período de 1998 a 2002, na rede pública de ensino, as matrículas cresceram 59% na pré-escola; 37% no ensino fundamental; 232% no ensino médio; e 80% na educação superior” (BRASIL, 2005b, p. 164).

Quando se observa o desempenho dos alunos, os números também são preocupantes, ante a constatação de que apenas 4,8% dos alunos da 4ª série obtiveram, no SAEB de 2003, estágio de proficiência considerado adequado; 18,7% obtiveram um desempenho considerado muito crítico (sem habilidade de leitura); e 37% crítico (lêem de forma truncada, apenas frases simples). Tem-se também que, em 2003, 33,9% dos alunos do ensino fundamental e 49,3%, do ensino médio estão fora da série considerada adequada para sua idade.

Diante desse quadro absolutamente alarmante, é preciso ir além do Fundef, buscando eliminar os problemas existentes e o descompasso verificado no atendimento dos três níveis de ensino que compõem a educação básica. Tal descompasso decorre da ausência de uma política que promova a universalização indistinta do atendimento, sustentada por mecanismos que assegurem a melhoria qualitativa do ensino oferecido, com valorização dos profissionais da educação. O Fundeb vem preencher essa lacuna como mecanismo que incentiva, democratiza e assegura acesso à educação básica (BRASIL, 2005b, p. 166-167).

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em tom de festa, no discurso realizado quando do lançamento do PDE<sup>117</sup> – do qual trataremos adiante –, afirma que “um dos resultados mais emblemáticos do nosso esforço foi a criação do Fundo de Educação Básica, o Fundeb, que é um dos esteios do plano que lançamos hoje e vai aumentar em 10 vezes o investimento federal nas áreas mais carentes do ensino” (BRASIL, 2007b, p. 1).

Em posição contrária a do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Saviani afirma em entrevista que

Pela nova metodologia do IBGE, o PIB brasileiro em 2006 foi de R\$ 2,3 trilhões.

Levando em conta que, segundo o próprio MEC, o Brasil gasta, atualmente, 4,3% do PIB em educação, o montante a ser destinado à educação básica deveria ser, neste ano, de R\$76,8 bilhões, muito superior ao valor de R\$43,1 bilhões previstos para o Fundeb. Está aí, me parece, o grande furo do PDE (2007, s/p).

Como consta no plano de implementação do FUNDEB, sua aplicação se daria de forma contingenciada e parcelada como prescreve a Lei 11.434 no seu capítulo VII que trata das Disposições finais e transitórias:

Art. 31. Os Fundos serão implantados progressivamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência, conforme o disposto neste artigo.[...]

<sup>117</sup> Segundo o presidente Luiz Inácio Lula da Silva: “A educação, como sempre afirmamos, é um caminho sólido para o Brasil crescer beneficiando todo o nosso povo. O Plano de desenvolvimento da Educação (PDE) é um passo grandioso nesse sentido” (BRASIL, 2007b, p. 2, grifo nosso).

§ 3º A complementação da União será de, no mínimo:

I - R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no 1º (primeiro) ano de vigência dos Fundos;

II - R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no 2º (segundo) ano de vigência dos Fundos; e

III - R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos (BRASIL, 2007b, s/p.).

A promessa de Luiz Inácio Lula da Silva, de ampliar consideravelmente os investimentos em educação no âmbito do PDE, se mostra falaciosa no primeiro ano de vigência do FUNDEB com um déficit de 739 milhões de reais, considerando o exemplo dado por Saviani, para a situação do financiamento em 2007:

Mas o Plano apresenta deficiências graves nas questões centrais do financiamento e do magistério. A base de sustentação financeira do Plano é o Fundeb, que, entretanto, não significou aumento dos recursos; ao contrário, se o número de estudantes atendidos pelo Fundo aumentou de 30 milhões para 47 milhões (56,6%), o seu montante passou de R\$ 35,2 bilhões para R\$ 48 bilhões, apenas 36,3%. A complementação da União também não implicou acréscimo. Antes, ela deveria entrar com pelo menos 30% de seu orçamento; ora, o orçamento do MEC para 2007, após o corte de R\$ 610 milhões imposto pela Fazenda, é de R\$ 9,130 bilhões, logo, 30% corresponderiam a R\$ 2,739 bilhões. No entanto, a complementação prevista da União para 2007 se limita a 2 bilhões (BRASIL, 2007c, p. 2.).

O MEC lançou o *Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação – PDE* tendo como sustentáculo o *Programa Brasil Alfabetizado*, o *Compromisso Todos pela Educação*, a criação de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs e o *Programa de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais* (Brasil, 2007b).

O presidente da República em discurso de lançamento do PDE externa sua crença no Plano quando afirma que

O Plano de Desenvolvimento da Educação, que tenho a alegria de lançar neste momento, traz em seu arcabouço poderosos instrumentos de aperfeiçoamento de gestão, financiamento, conteúdo, método, participação federativa e participação cidadã, capazes de promover profundas mudanças na nossa educação pública. Eu o anuncio como o plano mais abrangente já concebido neste país para melhorar a qualidade do sistema público e para promover a abertura de oportunidades iguais em educação. Eu vejo nele o início do novo século da educação no Brasil. Um século capaz de assegurar a primazia do talento sobre a origem social e a prevalência do mérito sobre a riqueza familiar. O século de uma elite da competência e do saber, e não apenas de uma elite do berço ou do sobrenome (BRASIL, 2007c, p. 3).

Afirma o Presidente que a premissa na qual se baseia o Plano de Desenvolvimento da Educação é que só a melhoria na abrangência e na qualidade da educação brasileira por meio de uma melhor capacitação dos brasileiros garantirá a construção da riqueza nacional mais sólida e firmará uma presença cada vez mais soberana no mundo<sup>118</sup>.

Num tom de inauguração e reafirmação das premissas do Banco Mundial para a focalização nos resultados, Luiz Inácio Lula da Silva afirma que “ao contrário do que se fez no passado, a educação pública só pode melhorar se for aperfeiçoada em todo o seu conjunto. E, em cada peça desse conjunto, deve-se estabelecer metas e cobrar resultados” (BRASIL, 2007c, grifo nosso). Segundo o presidente, o PDE “eleva o total de investimentos em educação a um patamar inédito, estabelece sistemas de monitoramento e aferição de resultados e convoca, como nunca, a sociedade a participar desse esforço de transformação nacional”<sup>119</sup>.

Para o presidente a reconstrução do ensino básico se daria, necessariamente pela solução dos problemas que inibem o rendimento, a frequência e a permanência do aluno na escola e para tanto

O PDE tem uma série de programas e medidas para atingir esse objetivo, que serão tocados conjuntamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Mas na base deles está uma sólida parceria com as famílias e as comunidades. Do contrário, não atingiremos o resultado ideal. Destaco as metas do compromisso “Todos pela Educação” que, espero, venha a se transformar no maior programa de mobilização social pela educação já visto no nosso país. Se colocarmos o estado e a sociedade fiscalizando metas, vamos conseguir, entre outros resultados, organizar melhor o sistema de monitoramento nacional (2007c, p. 4, grifo nosso).

O referido compromisso é disposto no decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007 que institui o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. No capítulo I, art. 1º, encontramos que “o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>120</sup> é a conjugação

<sup>118</sup> Luiz Inácio Lula da Silva deixa transparecer sua idéia sobre a relevância exacerbada da educação, ao afirmar que: “O PDE nasce da reflexão política de que o fortalecimento da educação é, antes de tudo, o fortalecimento da nossa capacidade de resolver todos os demais problemas do nosso país” (BRASIL, 2007c).

<sup>119</sup> O ministro da Educação, Fernando Haddad, disse em entrevista no dia 30 de junho de 2007, que a definição de metas de qualidade focadas no aprendizado do aluno é o ponto mais importante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que está sendo construído pelo governo federal. Segundo o ministro da Educação: “O momento mais importante do plano é uma mudança de cultura. Nunca, nos 75 anos do MEC, trabalhamos com metas de qualidade. Educação é quantidade sim – educação para todos –, mas sobretudo é qualidade. O plano fixa metas de qualidade por município”, destacou Haddad, reafirmando que o PDE só dará certo se for assumido por toda a sociedade. “Não é um plano de governo ou de partido, é um plano de Estado, de toda a sociedade” (HADDAD, 2007, s/p).

<sup>120</sup> Esse plano surge da seguinte iniciativa: “Logo após a divulgação dos resultados da Prova Brasil, em 2006, dois estudos foram realizados em parceria com organismos internacionais, em escolas e redes de ensino cujos

dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007b, p. 1).

O capítulo II desse decreto dispõe sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB que deixa à mostra a amarra da política educacional em torno da avaliação<sup>121</sup>, pois no seu artigo 3º reza que:

A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (p. 2)<sup>122</sup>.

No âmbito do Plano de Metas são instituídos os Planos de Ações Articuladas – PAR, de caráter plurianual, focado em quatro dimensões: “gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infra-estrutura física e recursos pedagógicos” (BRASIL, 2007b). Essa ação do governo é articulada ao chamado PDE-Escola. Pelo que se apreende as escolas com baixo IDEB, seriam por quatro anos foco do Plano, recebendo auxílios da União que podem tanto ser financeiros quanto de suporte técnico.

Se a questão educacional principal desse governo, como externado por seus arautos, como demonstramos, é a “preocupação” com a qualidade do ensino, como ficam as escolas que tenham apresentado um IDEB razoável, essas não podem piorar e carecer do “auxílio” da União, neste período de quatro anos? Na nossa opinião “percalços” como estes deixam à mostra a opção pelo financiamento contingenciado do governo. Mas para o ministro Haddad

---

alunos demonstraram desempenho acima do previsto, consideradas variáveis socioeconômicas. O objetivo central dos estudos era identificar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos. Essas boas práticas foram traduzidas em 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE” (BRASIL, 2007b, p. 23).

<sup>121</sup> Em tom alvissareiro e inaugural, afirma o Ministro da Educação Fernando Haddad: “O PDE promove profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social” (BRASIL, 2007b, p.19).

<sup>122</sup> Segundo Haddad, o uso dessas duas componentes para o IDEB, se justifica, pois “A divulgação, por escola, dos dados relativos ao desempenho médio dos alunos poderia ensejar um movimento de retenção, visando à melhoria do indicador de qualidade relativo ao desempenho, o que prejudicaria ainda mais o fluxo. A avaliação poderia, no limite, produzir efeitos contrários aos pretendidos. O PDE partiu do diagnóstico de que a “indústria da aprovação automática” é tão perniciosa quanto a “indústria da repetência”. dessa preocupação nasceu a idéia de combinar os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) num único indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB” (BRASIL, 2007b, p. 21).

difícilmente as escolas mudam num intervalo menor ou igual a dois anos, como podemos perceber nessa sua afirmação:

Como indivíduos mudam mais celeremente que instituições, a periodicidade da avaliação de alunos e de instituições de ensino não precisa necessariamente coincidir no tempo, nem precisa ser a mesma. O desempenho do aluno pode se alterar num bimestre, enquanto o desempenho de uma instituição de ensino raramente se altera num biênio. Quando a avaliação de instituições de ensino toma por base o desempenho dos seus alunos, aplica-se o procedimento de avaliação externa a uma amostra representativa. Por exemplo, todos os alunos de uma série ou de um mesmo ano. O resultado é um indicador de qualidade (BRASIL, 2007b, p. 19).

Além da atuação na rede de ensino, o PDE permitiria uma incidência ainda mais específica:

[...] que o Poder Público, com base no IDEB, atue nas escolas mais fragilizadas. Trata-se do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), antiga ação do Ministério da Educação que, de abrangência restrita, ganhou escala nacional. O PDE-Escola é uma ação de melhoria da gestão escolar fundamentada centralmente na participação da comunidade. No PDE-Escola, a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de autoavaliação que diagnostica os pontos frágeis da escola e, com base nesse diagnóstico, traça um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. O plano estratégico define metas e objetivos e, se for o caso, identifica a necessidade de aporte financeiro suplementar (BRASIL, 2007b, p. 25, grifo nosso).

Gostaríamos de evidenciar que o aporte financeiro é apontado em último lugar, e sua instituição/garantia, pelo dito acima, não necessariamente está assegurada. Parece-nos novamente que a questão da qualidade da escola necessariamente deve ser atacada primeiramente e de forma majoritária nos seus aspectos de gestão, ficando o fomento em último lugar, fato este que não é inédito no financiamento educacional brasileiro.

A criação do IDEB, calculado por escola, por rede e para o país inteiro permitiu que fossem fixadas metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma das instâncias de aplicação do índice e também metas intermediárias de curto prazo que possibilitam o controle mais rígido da “reforma qualitativa dos sistemas educacionais” (BRASIL, 2007b).

Em 2005, foi “tirada uma radiografia” em que o IDEB para o país referente aos anos iniciais do Ensino Fundamental, foi de 3,8, contra uma média estimada dos países

desenvolvidos de seis, número que expressa a meta nacional até 2021. O norte avaliativo colocado nos índices dos países desenvolvidos, a nosso ver, reforça a idéia histórica do eterno atraso educacional tupiniquim, frente aos seus antípodas. Haddad afirma que:

O desafio consiste em alcançarmos o nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, no ano em que o Brasil completará 200 anos de sua independência, meta que pode ser considerada ousada (BRASIL, 2007b, p. 22).

O IDEB é apresentado pelo governo como o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso, termo esse que também é parte integrante do Decreto nº 6.094. Vejamos o constante no Capítulo III – Da adesão ao Compromisso, mais especificamente no que diz respeito à vinculação de cada município ao *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*:

Art. 4º A vinculação do Município, Estado ou Distrito Federal ao Compromisso far-se-á por meio de termo de adesão voluntária, na forma deste Decreto.

Art. 5º A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2º (BRASIL, 2007b, p. 3).

Apesar de constar no Decreto n. 6.094 que a adesão e vinculação de cada município ao *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* é voluntária, isso não se concretiza, se mostra na prática como um dever de cada município, pois o apoio da União, seja financeiro, seja técnico, só será alcançado por municípios que aderirem o compromisso que demarca a participação dos municípios no PDE<sup>123</sup>.

O secretário executivo do MEC, Henrique Pain, anunciou durante encontro ocorrido em 12 de julho de 2007 com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

<sup>123</sup> Relembrando que no *Programa do Governo 2002 – Coligação Lula presidente – Uma Escola do tamanho do Brasil*, afirma-se que “A capacidade formuladora e de controle está fortemente concentrada no governo federal, via mecanismos centralizadores como os Parâmetros Curriculares Nacionais, a exigência de adesão aos programas de reformas educacionais como condição de acesso a recursos, procedimentos de avaliação centralizados e classificatórios. O controle centralizado do governo federal em avaliações implementadas, como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Cursos (Provão), tem focalizado mais o produto final do que o processo educativo. Essa forma de avaliação não deve servir para destacar meramente a classificação dos Estados quanto à educação básica e a competição entre as universidades. Deve ser instrumento para o planejamento e a intervenção do Estado, visando à melhoria do desempenho dos alunos e à melhoria dos sistemas de ensino.(PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 4).

(UNDIME), que Estados e municípios que não aderirem ao *Compromisso Todos pela Educação* não receberão recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE<sup>124</sup>, muito menos farão parte de convênios e acordos que dependam de repasses do fundo<sup>125</sup>.

É com essa forma de distribuição de recursos para a educação que “eleva o total de investimentos em educação a um patamar inédito” que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva pretende “promover profundas mudanças na nossa educação pública”. E o “início do novo século da educação no Brasil” que Luiz Inácio Lula da Silva intenta inaugurar com o PDE irrompe com a velha prática de tratamento das políticas sociais guiada pela racionalidade financeira. O caráter ideológico do discurso que confere papel preponderante à educação se mostra quando nos reportamos às demais ações do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que ao dar continuidade na forma como tratar os compromissos macroeconômicos impede por outro lado o investimento em políticas sociais. Como exemplo de ações políticas que funcionam como gargalo do investimento em políticas sociais, podemos citar a manutenção de níveis elevados de superávit primário<sup>126</sup> e a manutenção dos 20 % de Desvinculação dos Recursos da União, permitindo que o governo desvie parte considerável de recursos de áreas sociais como a educacional.

No próximo capítulo tratamos dos testes de avaliação em larga escala que, como evidenciamos, recrudescem a partir da década de 1990, no âmbito da reforma da Educação Básica. Tecemos considerações a respeito das habilidades e competências expressas nos Parâmetros Curriculares Nacionais que compuseram a “ampla” reforma curricular dos anos de 1990 e as que são avaliadas nos exames SAEB, ENEM e PISA. Verificamos como esses exames se constituem em elementos alinhados à lógica que permeia a reforma. Procuramos evidenciar que historicamente a ontologia que embasa os testes avaliativos tem em vista a realização de um projeto social que se coaduna com a manutenção do *status quo* capitalista.

---

<sup>124</sup> O FNDE é um fundo vinculado ao MEC responsável pela distribuição de recursos para a compra de merenda e transporte escolar, entre outros programas, além do envio de livros didáticos às escolas.

<sup>125</sup> A notícia foi veiculada pelo portal de notícias da Globo G1 no dia 12 de julho de 2007 e encontra-se disponível on-line em: <http://g1.globo.com/Noticias>.

<sup>126</sup> O superávit primário somou R\$ 101,606 bilhões em 2007. Segundo o Banco Central, é o maior valor já registrado desde 1991, quando o levantamento começou a ser feito. O montante em 2007 superou a meta, que era de R\$ 95,9 bilhões, e correspondeu a 3,98% do PIB em 2007 (BRASIL, 2008).



## **4 A REFORMA DA EDUCAÇÃO BÁSICA DOS ANOS DE 1990 E O RECRUESCIMENTO DAS PROPOSIÇÕES AVALIATIVAS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

### **4.1 Introdução**

Faz parte do processo de Reforma do papel do Estado a proposição de que seja revista sua relação com a educação e, como afirma Mello (1990, p. 18)<sup>127</sup>, para realizar a reforma capaz de produzir uma revolução educacional que coloque na pauta das questões educacionais o problema da eficiência, é necessária

[...] coragem, no sentido de pôr o dedo em algumas feridas, entre elas a do corporativismo da área educacional, da redefinição do papel do Estado e do reconhecimento de que o público pode não ser aquilo que é operado diretamente pelo Estado; aqui a Revolução seria questionar a sacralização do ensino público estatal.

Essas idéias foram materializadas na reforma da Educação Básica no Brasil a partir da década de 1990, com vistas a resguardar o papel político e ideológico da educação no contexto da globalização.

### **4.2 A reforma da Educação Básica no Brasil**

A reforma do Estado brasileiro iniciada no governo Collor de Mello, no início da década de 1990, foi de fato consolidada durante os governos do presidente FHC (de 1995 a 2002) por meio do MARE – Ministério da Administração e da Reforma do Estado, cujo Ministro foi Luis Carlos Bresser-Pereira. Apoiando-se na proposta da administração pública

---

<sup>127</sup> Guiomar Namó de Mello, foi uma das principais mentoras do processo de reforma da Educação Básica levado a cabo na década de 1990, podemos afirmar que sua obra *Social Democracia e Educação: teses para a discussão* compôs o cerne das propostas educacionais das duas gestões de FHC na Presidência da República. Nessa obra Mello defende a idéia de que a educação está em crise, e a ineficiência da escola é reflexo da crise mais ampla no âmbito do Estado. Diante de tal ineficiência, propõe uma série de mecanismos capazes de transformar os fatores internos da escola, apontados como responsáveis pela ineficiência escolar tais como, a evasão, a repetência, e o desperdício de recursos na manutenção da escola.

gerencial como resposta à crise dos anos de 1980, também denominada “década perdida”<sup>128</sup>, e à globalização da economia – dois fenômenos que impuseram na maior parte dos países a redefinição das funções do Estado e de sua burocracia.

É emblemático desse movimento em prol das reformas, o discurso de despedida de FHC do Senado, quando indicado candidato à presidência nas eleições de 1994:

Acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na história do Brasil. Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas, ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista. Esse modelo, que à sua época assegurou progresso e permitiu a nossa industrialização, começou a perder fôlego nos fins dos anos 70. Atravessamos a década de 80 às cegas, sem perceber que os problemas conjunturais que nos atormentavam – a ressaca dos choques do

---

<sup>128</sup> A passagem retirada de documento do Banco Mundial (2004 b, p. 2), apesar de longa, expõe bem o posicionamento do Banco a respeito da década perdida para o Brasil e aponta, segundo sua ótica, para a solução reformista: “Durante o período de 1950-1973, o Brasil teve um dos melhores desempenhos de crescimento entre os países em desenvolvimento, conforme indicado por taxas de crescimento de 7.5 % a.a. O país foi capaz de manter essas altas taxas até o final dos anos 70 (após o choque do petróleo de 1974) ao custo de grandes *déficits* nas contas correntes e de uma rápida elevação da dívida externa, mas indicadores de endividamento eram considerados aceitáveis e não causavam maiores preocupações. A inflação já era alta, mas seus efeitos pareciam ter sido neutralizados por mecanismos de indexação abrangentes. A desigualdade de renda era uma das mais altas do mundo, mas todas as classes de renda se beneficiavam com as altas taxas de crescimento, inclusive os segmentos mais pobres da população. Tudo considerado, o crescimento parecia ser sustentável, e o país parecia posicionado para se tornar um caso de sucesso.

O segundo choque do petróleo e a crise da dívida dos países em desenvolvimento nos anos 80 interromperam bruscamente esse desempenho de crescimento e expuseram a fragilidade da estratégia econômica adotada pelo Brasil. Primeiro, a inabilidade do país para se ajustar internamente à falta de recursos externos resultou, em última instância, na aceleração da inflação e na queda de investimento. O setor de infra-estrutura, então quase que exclusivamente uma responsabilidade governamental, foi especialmente afetado. Segundo, ficou claro que o país tinha falhado em expandir seu capital humano nos níveis requeridos para manter altas taxas de crescimento. Finalmente, a economia foi assolada por severas ineficiências na alocação de recursos, causadas por restrições comerciais e cambiais, taxas distorcidas, e pela presença do governo em praticamente todos os setores econômicos. Os segmentos pobres da população foram especialmente penalizados pela estagnação econômica e pela inflação alta.

Os anos 80 ficaram depois conhecidos como a “década perdida” para o Brasil e a maior parte da América Latina. No caso do Brasil, a década perdida estendeu-se até metade dos anos 90, dado o fracasso em estabilizar a economia e implementar um programa coerente de reformas estruturais. A administração do presidente Collor iniciou inúmeras reformas em 1990, incluindo a redução das restrições comerciais e a privatização de algumas empresas estatais. No entanto, o fracasso na estabilização e o surgimento de escândalos de corrupção reduziram o ímpeto das reformas e levaram ao impeachment do Presidente pelo Congresso em 1992. O vice-presidente Itamar Franco assumiu a Presidência pelo restante do período. A inflação continuou incontrolável durante a maior parte de sua administração, alcançando 5.000 por cento ao ano em junho de 1994. O sucesso da estabilização só foi alcançado com a implementação do Plano real, em junho de 1994. No início, o sucesso do Plano em reduzir a inflação foi ameaçado pelos crescentes *déficits* fiscais da primeira administração Cardoso (1995 – 1998), que contribuíam para a valorização real da taxa de câmbio, a expansão dos *déficits* em contas correntes e o aumento substancial da dívida pública e da dívida externa. No entanto, durante a segunda administração Cardoso (1999 – 2002), promoveu-se um ajuste fiscal substancial em todos os níveis de governo, conforme indicado pela mudança do balanço primário (excluindo juros) passando de *déficits* para superávits de mais de 3.5 % do PIB. A adoção de políticas fiscais estritas durante quatro anos consecutivos foi instrumental para manter o controle da inflação (a despeito da grande desvalorização da moeda que se seguiu à mudança do regime de câmbio administrado para um regime de câmbio flutuante, em 1999) e para reduzir o *déficit* em contas correntes.”

petróleo e dos juros externos, a decadência do regime autoritário, a superinflação – mascaravam os sintomas de esgotamento estrutural do modelo varguista de desenvolvimento. No final da “década perdida” – assim chamada, às vezes com injustiça, – os analistas políticos e econômicos mais lúcidos, das mais diversas tendências, já convergiam na percepção de que o Brasil vivia não apenas um somatório de crises conjunturais, mas um fim de um ciclo de desenvolvimento de longo prazo. Que a própria complexidade da matriz produtiva implantada excluía novos avanços da industrialização por substituição de importações. Que a manutenção dos mesmos padrões de protecionismo e intervencionismo estatal sufocava a concorrência necessária à eficiência econômica e distanciaria cada vez mais o Brasil do fluxo das inovações tecnológicas e gerenciais que revolucionavam a economia mundial. E que a abertura de um novo ciclo de desenvolvimento colocaria necessariamente na ordem do dia a reforma do Estado e de um novo modo de inserção do país na economia internacional. Isto começou a acontecer no governo anterior ao do presidente Itamar Franco. Infelizmente, de uma maneira atabalhoada, num ambiente político poluído por uma coorte de desatinos. Devemos à extraordinária sensibilidade política do presidente Itamar Franco que esse resultado não tenha sido levado pelo furacão que colheu seu antecessor. Nas circunstâncias difíceis que todos conhecemos, guiado pelo radar da intuição do estadista que hoje o Brasil aclama, Sua excelência conseguiu salvar do naufrágio aquilo que merecia ser salvo: as medidas no sentido da abertura externa e da desestatização da economia; mas, sobretudo, a manutenção, na agenda política, das reformas fundamentais para um novo modelo de desenvolvimento (BRASIL, 1994, p. 1-2).

Bresser-Pereira (1999, p. 237), expressa seu entendimento sobre a suposta crise do Estado argumentando que

A crise do Estado implicou a necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva.

Dividindo as atividades do Estado em três – exclusivas do Estado, núcleo estratégico, atividades não-exclusivas e setor de produção de bens e serviços –, Bresser-Pereira (2001, p. 36) esclarece:

As atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado e que implicam um poder extroverso com relação ao Estado, na medida em que este, enquanto aparato, é a única organização com poder para regular não apenas os próprios membros da organização, mas os de toda a sociedade. São assim, as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram esse setor as Forças Armadas, a Polícia, a agência arrecadadora de impostos – as tradicionais funções do Estado – e também as agências às quais o Parlamento delega

diretamente e/ou através do presidente da República determinados poderes discricionários, em especial as agências reguladoras, as agências de fomento e controle dos serviços sociais (educação, saúde e cultura) e da pesquisa científica, e a agência de seguridade social básica. Essas atividades exclusivas, portanto, não devem ser identificadas com as do Estado liberal clássico, para o qual bastam a polícia e as Forças Armadas.

Os serviços não-exclusivos são os serviços que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício de um poder extroverso, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal. Esse setor compreende especialmente os próprios serviços de educação, de saúde, de cultura e de pesquisa científica. Por fim, o setor de produção de bens e serviços é formado pelas agências estatais.

As atividades exclusivas ficaram, como está claro, sob a responsabilidade do Estado; o setor de bens e serviços destinaram-se à propriedade privada, as atividades não exclusivas destinaram-se à chamada propriedade pública não-estatal. No último domínio, a definição do regime de propriedade é mais complexa. Se assumidos que devem ser financiados ou fomentados pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (como educação e saúde), seja porque implicam externalidades, envolvendo economias que o mercado não pode compensar sob forma de preço e lucro (educação, saúde, cultura e pesquisa científica), não há razão para serem privados. Por outro lado, uma vez que não implicam o exercício do poder do Estado, não há razão para que sejam controlados pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado, não há razão para que sejam controlados pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal, isto é, utilizar organizações de direito privado, mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos. “Propriedade pública” é aqui utilizada no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos e que não vise o lucro; “não-estatal” no sentido de que não é parte do aparelho do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 38).

O objetivo do *Plano Diretor da Reforma do Estado* era reforçar a capacidade de governabilidade do Estado por meio da “[...] transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania” (BRASIL, 1995, p. 12). O *Plano* apontava como diferença entre a administração pública gerencial e a burocrática a “[...] forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental” (BRASIL, 1995, p. 15). Logo, quanto à estrutura organizacional, as propostas contidas no *Plano* eram a

descentralização e a redução dos níveis hierárquicos no sentido de que a administração pública se tornasse permeável à maior participação de agentes privados ou outras organizações da sociedade civil. A nosso ver esta é outra característica que demonstra o deslocamento da preocupação com os procedimentos para com os resultados. A administração pública gerencial permitiria o controle dos resultados por meio da descentralização, flexibilidade e abertura ao mercado.

As diretrizes expostas no *Plano* de Bresser-Pereira sintonizavam-se as do Banco Mundial: a avaliação de resultados seria uma importante opção estratégica rumo a um setor público efetivo:

Não obstante, seria possível aos países começar pela definição mais clara dos propósitos e tarefas e pela introdução da avaliação de desempenho em caráter seletivo e seqüencial. Uma vez fortalecida a avaliação dos resultados e instituídos controles confiáveis dos insumos, é possível conferir aos administradores maior flexibilidade operativa em troca de uma responsabilização maior pelos resultados (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 102).

A reforma do Estado proposta no *Plano Diretor* teve seu norte delineado, segundo Shiroma *et al* (2002, p. 64), no documento produzido pela CEPAL, em 1992, *Educação e conhecimento*: eixo da transformação produtiva com equidade:

O documento [...] enfatizava a necessidade de reformas administrativas que operassem uma transmutação do Estado administrador e provedor para um Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas. Para tanto, recomendava que se conjugassem esforços de descentralização e de integração, o que pode ser traduzido em desconcentração de tarefas e concentração de decisões estratégicas.

Estava presente na reforma do Estado a preocupação com a avaliação dos resultados. Desenvolveram-se formas “sutis” de controle em razão da necessidade de reprodução do capitalismo, afirmação da reestruturação produtiva e sua lógica de recrudescimento da internacionalização da economia. Esse processo, impondo o fortalecimento dos mecanismos de controle social para a permanência do modo de produção capitalista,

[...] deve ser compreendido a partir da necessidade que tem o capital em seu processo de permanente reprodução, de “revolucionar”<sup>129</sup> o processo de produção que, entendido a partir das relações desiguais estabelecidas entre

---

<sup>129</sup> De acordo com Marx e Engels, “A burguesia não pode existir sem revolucionar permanentemente os instrumentos de produção - por conseguinte, as relações de produção e, com isso, todas as relações sociais” (1998, p. 8).

os homens, implica na recriação/revolução das formas de controle e de racionalidade, que, no contexto da globalização [...] tornam-se mais sutis e “flexíveis” (ZANARDINI, 2006, p. 79).

A articulação entre as proposições do Banco Mundial e a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva frente à Presidência do Brasil, evidenciam-se, por exemplo, no excerto que segue do documento *Um Brasil mais justo, sustentável e competitivo – estratégia de assistência ao país 2004-2007*:

O avanço das reformas nos últimos oito anos proporcionou uma base sólida para o novo governo que, em um curto espaço de tempo, demonstrou notável compromisso com uma firme gestão macroeconômica e com o progresso social. Se puder administrar as vulnerabilidades externas e reunir apoio interno para as reformas, o Brasil deverá atingir o equilíbrio necessário à promoção de amplas melhorias na qualidade de vida de sua população, em particular dos mais pobres. O sucesso desses esforços será objetivo do aprofundamento das discussões sobre políticas públicas e da assistência do Grupo do Banco nesta EAP (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 17).

A articulação existente entre as proposições do Banco Mundial e as reformas realizadas no Brasil a partir dos anos de 1990 aparece na citação abaixo de modo mais evidente, ademais demonstrada no contentamento por parte do Banco não só com a gestão FHC, mas com a gestão Luiz Inácio Lula da Silva no início de seu primeiro mandato:

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito em outubro de 2002, apoiando-se em uma plataforma que enfatizava maior igualdade social e crescimento mais rápido. Partindo dos sucessos da administração anterior – mudança na gestão fiscal e monetária e substanciais melhorias sociais – as duas vertentes do enfoque do novo governo são: manter a estabilidade macroeconômica e, ao mesmo tempo, promover um crescimento mais equitativo e acelerar o progresso social. A nova administração federal se comprometeu com a austeridade fiscal, com o estabelecimento de metas de inflação e com o cumprimento dos contratos da dívida. Além disso, também se propôs a melhorar o bem-estar da população – o que está sendo evidenciado por diversas iniciativas sociais de alta prioridade, que incluem esforços para erradicar a fome (Programa Fome Zero), a criação de emprego para os jovens (Primeiro Emprego) e a unificação dos programas sociais de transferências de recursos para reduzir a pobreza de modo mais eficaz (Bolsa-Família) (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 17).

Também a abertura incondicional à competitividade internacional por parte dos mercados nacionais pode ser considerada uma das justificativas centrais para o quadro de reformas. Afirmava-se no *Plano Diretor da Reforma do Estado*:

[...] a reforma do Estado deve ser entendida no contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 12).

O caráter promotor e regulador do Estado propiciou ao discurso neoliberal adentrar o terreno educacional, propondo políticas para a educação que visavam – a exemplo do mercado – eficiência rumo à qualidade. Na perspectiva neoliberal, os sistemas educacionais enfrentam uma crise de produtividade, mais do que uma crise de expansão, posto que, no caso brasileiro, a universalização já teria sido conquistada<sup>130</sup>. Ou seja, o processo de expansão da escola teria ocorrido sem o acompanhamento de uma distribuição eficiente dos serviços oferecidos; tratar-se-ia de uma crise de qualidade, expressão da ineficácia da escola e da incompetência dos que nela trabalham, logo ela careceria de uma reforma pedagógica e administrativa. De acordo com esta lógica, não há falta de escolas, não há falta de professores, há falta de escolas eficientes e professores competentes. De outro lado, não há falta de recursos, há falta de gerenciamento eficiente dos recursos existentes. Decorre desta lógica que a escola de “qualidade” supõe um desafio gerencial.

A crise educacional passa pelo filtro neoliberal e vai sendo construída como oriunda da ineficiência do Estado, ressaltando-se o clientelismo, a obsessão planificadora e a burocracia estatal como responsáveis por ela. As conseqüências políticas e econômicas, as implicações e os resultados materiais aí presentes são descartados. Para Frigotto (1997, p. 83-84),

A idéia-força balizadora do ideário neoliberal é a de que o setor público (o Estado) é responsável pela crise, pela ineficiência, pelo privilégio, e que o mercado e o privado são sinônimo de eficiência, qualidade e equidade. Desta idéia-chave advém a tese do *Estado mínimo* e da necessidade de zerar todas as conquistas sociais, como o direito à estabilidade de emprego, o direito à saúde, educação, transportes públicos, etc. tudo isto passa a ser comprado e regido pela *férrea* lógica das leis do mercado. Na realidade, a idéia de *Estado mínimo* significa o Estado suficiente e necessário unicamente para os interesses da reprodução do capital.

---

<sup>130</sup> Avaliando positivamente esse aspecto, o Banco Mundial (2004 b, p. viii) aponta que: “Os ganhos em educação foram expressivos. A taxa de escolarização líquida no ensino fundamental (parcela da população de 7 a 14 anos matriculada no fundamental) cresceu de 84% para 96% em todo o país, e de 72 para 93 % no Nordeste. A taxa de analfabetismo entre jovens caiu de 9.8 para 4.2 % no total do país, e de 22.7 para 9.6 % no Nordeste. O programa do Banco contribuiu para esses resultados através, entre outros fatores, do fornecimento de infraestrutura e material educacional, do fortalecimento das Secretarias estaduais de educação (capacitando-as para gerenciar a crescente população estudantil), da implementação de sistemas de informação e avaliação para o ensino fundamental, e de padrões mínimos de operação em todas as escolas.”

Com a instauração desta lógica visando à superação da crise dos sistemas educacionais, a política educacional neoliberal procurou transferir a escola da esfera política para a do mercado. A competição entre escolas foi reforçada por um sistema de prêmios e de investimentos baseado no mérito, no qual o Estado tem participação garantida avaliando e premiando escolas – rotuladas “de excelência” – que tenham descoberto o caminho da qualidade. O individualismo é exacerbado nas escolas, que são responsabilizadas por seu sucesso ou fracasso. Nestas condições, o Estado neoliberal se fortalece na regulação e avaliação dos sistemas escolares segundo critérios traçados em sua esfera de ação.

A respeito da “preocupação” com a educação e ao papel que lhe é requerido, a saber, de principal mecanismo para aliviar a pobreza, promover a dignidade humana e, com isso, alcançar a paz, cabe destacar que os documentos e textos analisados, via de regra, expressam concepções de educação e de conhecimento dados como imprescindíveis para o aumento da produtividade, a redução da pobreza e o exercício da cidadania, possibilitadores da inserção do país na “sociedade globalizada”. Essas concepções, como assinalamos, retomam os postulados da Teoria do Capital Humano<sup>131</sup>, proposta por Schultz nos anos de 1950/1960. Da ótica de Mello (2002, p. 37), temos o argumento de que

É a população como um todo, e não mais uma elite de iniciados, que precisa aprender os códigos instrumentais para a leitura de um mundo novo, em permanente mutação. O salto educacional do conjunto da sociedade irá, talvez, determinar as diferenças entre países, quanto à produtividade e competitividade.

Segundo essa perspectiva seria necessário investir em capital humano tendo em vista o acesso aos códigos da modernidade. Para Noronha (2002, p. 87), “[...] o investimento no indivíduo tem como matriz a abordagem do capital humano que preconiza, entre outras coisas, que o acesso aos bens e serviços básicos – entre eles, a educação – torna os pobres mais eficientes, competitivos e produtivos”. Com vistas à construção do consenso em torno das reformas e das políticas públicas pretendidas, efetivando o seu papel ideológico, as “novas” apostas em capital humano no campo educacional são justificadas pelo argumento de que, ao apresentarem uma baixa relação custo-benefício, dinamizam o crescimento econômico e contribuem para o alívio da pobreza. Para Singer (1995, p. 2),

---

<sup>131</sup> Lembremos que um dos motivos, apontados pelo Banco Mundial (2004b), responsável pela “década perdida” é que o Brasil teria falhado ao não expandir seu capital humano em níveis que possibilitassem manter altas taxas de crescimento.



Cada indivíduo é encarado como tendo capacidade produtiva potencial, cujo desenvolvimento exige esforço tanto do próprio como de seus instrutores e familiares. Esse esforço se traduz num custo, que pode ser formulado em termos pecuniários e representa o valor do capital humano de que dispõe cada indivíduo. Esse capital humano provém não apenas da educação escolar, mas também de cuidados com a saúde e outros que contribuem para desenvolver a capacidade produtiva do indivíduo. Educar seria primordialmente isto: instruir e desenvolver faculdades que habilitem o educando a integrar o mercado de trabalho o mais vantajosamente possível. Cumpre atentar para o pressuposto crucial dessa visão: o de que a vantagem *individual*, que se traduz em ganho elevado e outras condições favoráveis de usufruto material, é simultaneamente *social*. O bem-estar de todos é o resultante da soma dos ganhos individuais, que, em um mercado de trabalho livre e concorrencial, são proporcionais ao capital humano acumulado em cada um dos indivíduos. Em outras palavras, a educação promove o aumento da produtividade, que seria o fator mais importante para elevar o produto social e dessa maneira eliminar a pobreza.

As proposições políticas neoliberais dos anos 1990 e dos subseqüentes, no Brasil, geram uma realidade que a própria UNESCO (1999) denuncia: 855 milhões de pessoas – mais de um sexto da humanidade – serão analfabetas funcionais no final deste século. Dados como esses têm orientado metas que procuram equacionar o acesso à educação. Constituem também referências para a política educacional planetária, por meio de programas que têm como meta prioritária “colocar todas as crianças do mundo na escola”, caso do “*Educação para Todos*”. Consideramos emblemático desse conjunto de políticas o papel desempenhado, na década de 1990, nos países latino-americanos e caribenhos do *Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe* – PPE, que elabora recomendações para os países membros<sup>132</sup>.

As orientações contidas no PPE, mais especificamente nas teses apresentadas pelo Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal da Educação – América Latina e Caribe, durante o PROMEDLAC V, ancoram-se na concepção neoliberal que sustenta as políticas para o setor educacional no Brasil, a partir da década de 1990. No âmbito das orientações da reunião do PROMEDLAC V, no Chile, em 1993, se elaboraram, para o período de 1993 a 1996, as recomendações para as políticas educacionais nos países latino-americanos e caribenhos.

Esta importância também se deve ao fato de que o período em que se deu o PROMEDLAC V coincide com a publicação do *Plano Decenal de Educação para Todos* (1993 a 2003), no Brasil, elaborado com o apoio da UNESCO. As recomendações foram incorporadas ao *Plano Decenal* e projetos subseqüentes na política educacional brasileira

---

<sup>132</sup> Esta importância é apontada por Shiroma *et al* (2002) e Figueiredo (2005).

desde o final do governo Collor/Itamar (1990 a 1994), porém foi a partir do primeiro governo de Fernando H. Cardoso (1995-1998) que essas orientações se tornaram visíveis nas ações do Ministério da Educação.

A instrumentalização da educação como produtora de condições para o fortalecimento da sociedade globalizada e para o alívio da pobreza, por exemplo, é cristalina neste trecho retirado de documento da UNESCO (2003):

*Sin embargo, la educación continúa concibiéndose en América Latina y el Caribe no sólo como el motor fundamental de desarrollo y como la inversión de mayor retorno, sino también como el mejor canal de movilidad social y una de las principales estrategias para mejorar las desigualdades. Se piensa que la expansión educativa mejorará las competencias de la gente para desempeñarse en actividades productivas, lo que permitirá que las personas accedan a trabajos más calificados y mejor remunerados, acortando así la brecha de la desigualdad.*

As reformas empreendidas nesse contexto foram justificadas levando-se em consideração a denominada “sociedade do conhecimento”<sup>133</sup>, para a qual

[...] não basta apenas educar, é preciso aprender a empregar convenientemente os conhecimentos adquiridos. A reestruturação produtiva, afirma o discurso, exige que se desenvolvam capacidades de comunicação, de raciocínio lógico-formal, de criatividade, de articulação de conhecimentos múltiplos e diferenciados de modo a capacitar o educando a enfrentar sempre novos e desafiantes problemas. Mais ainda, diante da velocidade das mudanças, as requalificações tornam-se imperativas (SHIROMA *et al*, 2002, p. 12).

Mais do que a definição de conteúdos e conhecimentos básicos, que correspondam a uma determinada concepção de formação geral, o que se tem como proposição cognitiva para a reforma da Educação é a valorização da capacidade de aprender, de processar informações, de interpretar e resolver os problemas colocados em uma sociedade em permanente mudança, segundo o discurso que sustenta essa reforma.

---

<sup>133</sup> Para Hostins (2003, p. 352), “O discurso da ‘sociedade do conhecimento’, que se consolida com o século 21, veicula a idéia de um progresso intelectual, de um novo significado e de uma generalização do conhecimento na sociedade graças à globalização e às revoluções tecnológicas sucessivas. Nessa sociedade as qualidades essenciais ao indivíduo são a flexibilidade, a inteligência técnica, a rapidez e a fluidez na busca de informações sempre disponível e, acima de tudo, a capacidade de transformar esse conhecimento em mercadoria de fácil circulação e comercialização. Esse fenômeno, com coerência lógica, manifesta-se também nos amplos programas educacionais que enfatizam a importância da educação na ‘sociedade do conhecimento’. Segundo essa orientação, a matriz dos valores, objetivos e conteúdos a serem transmitidos baseia-se na formação de um conjunto de competências, de um ‘saber fazer’ pragmático que vincula a apropriação do conhecimento à sua imediata transformação em relações de oferta e de demanda”.

Por encontrar-se articulada aos interesses do Capital, a sociedade do conhecimento prega uma determinada concepção de criatividade e de conhecimento:

Quando educadores e psicólogos apresentam o “aprender a aprender” como síntese de uma educação destinada a formar indivíduos criativos, é importante atentar para um detalhe fundamental: essa criatividade não deve ser confundida com busca de transformações radicais na realidade social, busca de superação radical da sociedade capitalista, mas sim criatividade em termos de capacidade de encontrar novas formas de ação que permitam melhor adaptação aos ditames da sociedade capitalista (DUARTE, 2003, p. 12).

A fim de que a educação responda à altura aos requerimentos de ataque às fontes de desigualdade é necessário que seja referida ao mundo dos negócios, principalmente porque deve ser pensada de forma imanente ao mercado e se faz necessário torná-la eficiente, reduzindo os custos de sua organização, melhorando a relação custo-benefício e, dessa forma, atender às demandas da sociedade “globalizada”<sup>134</sup>. Logo, da mesma forma que na reforma do Estado, a meta é a eficiência e a otimização dos custos. Por essa razão se torna central na reforma da educação o Estado avaliador, como evidenciamos no segundo capítulo.

Ressaltamos que a valorização da educação, de forma especial da Educação Básica, tem ganho centralidade baseada nas orientações de organismos internacionais, como assinalado, com destaque para o Banco Mundial e a Unesco<sup>135</sup>. Há um entendimento de que mediante a universalização da Educação Básica (que compreende o Ensino Fundamental segundo a compreensão do Banco Mundial) e o combate ao analfabetismo, os “graves” problemas mundiais poderiam ser gradativamente solucionados, porque “[...] a educação pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e

---

<sup>134</sup> Esta idéia se conforma a recomendação da Unesco (2003b, p. 3), quando afirma que: “***Elevar la cantidad y la calidad de los aprendizajes de los alumnos.*** En promedio, los alumnos logran algo más del 50% de los objetivos pedagógicos y las tasas de repetición siguen siendo altas. El análisis de estos resultados apunta tanto hacia la necesidad de revisar la pertinencia de los aprendizajes esperados como hacia la necesidad de elevar la eficiencia y la eficacia de las escuelas en la formación de ciudadanos productivos y participativos”.

<sup>135</sup> Não se trata de discutir as diretrizes de todas as organizações. Contudo, vale a pena referir a Conferência Mundial de Educação para Todos, no ano de 1990, em Jomtien, na Tailândia, financiada pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial. Dela participaram 155 países, que firmaram o compromisso de universalizar e assegurar uma *educação básica de qualidade* à crianças, jovens e adultos, consubstanciado no documento *Declaração mundial sobre educação básica para todos* – satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (UNESCO, 1990) que recoloca o direito à educação expresso na *Declaração universal dos direitos humanos* e propõe a centralidade da educação básica como fundamental para a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Segundo a *Declaração*, desse modo se efetivaria o enfrentamento dos graves problemas contemporâneos, tais como: o aumento da dívida externa de muitos países, o perigo de estagnação e da decadência econômicas, o crescimento demasiado da população e as diferenças econômicas entre as nações.

ambientalmente mais puro, e que, ao mesmo tempo, favoreça o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional” (UNESCO, 1990, p. 2).<sup>136</sup>

Tais são as pretensões articuladas à reversão dos aspectos que impediriam a funcionalização da educação para a inserção nas promessas da globalização, dentre as quais o alívio da pobreza. Como referido, no Brasil, os compromissos firmados na Conferência deram lugar ao *Plano decenal de educação para todos* (BRASIL, 1993) incumbido da universalização e valorização da Educação Básica. Tal *Plano* orientou a produção de legislação e projetos que compõem a reforma na década de 1990. O *Plano* propunha para a Educação Básica, em linhas gerais, os mesmos objetivos da *Declaração mundial de educação para todos* e afirmava a necessidade da atuação sobre a demanda e sobre a oferta escolar. Esse esforço foi empreendido tendo em vista: o estabelecimento de padrões básicos para a rede pública, fixação dos conteúdos mínimos determinados pela Constituição Federal de 1988, valorização do magistério, desenvolvimento de novos padrões para a gestão educacional, estímulo às inovações, eliminação das desigualdades educacionais, melhoria do acesso e da permanência escolar e sistematização da educação continuada de jovens e adultos.

Outro documento importante para a definição da reforma da Educação Básica nos vários países, desencadeada a partir da Conferência, é o *Relatório Jacques Delors*. Nesse relatório são apresentados os quatro pilares sobre os quais deve estar pautada a educação no futuro, leia-se a educação capaz de contribuir para o alívio da pobreza, quais sejam: aprender a ser, aprender a fazer, aprender a conhecer e aprender a viver juntos<sup>137</sup>. Esse relatório traz de modo subjacente à pseudovalorização do acesso a uma cultura vasta, a noção de “aprendizagem ao longo da vida” tendo em vista a capacidade de desenvolver competências para enfrentar os “desafios” profissionais da sociedade moderna. Segundo Evangelista (2006, p. 2),

---

<sup>136</sup> Figuram entre as propostas da *Declaração de educação para todos* – satisfação das necessidades básicas de aprendizagem: - a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todos – crianças, jovens e adultos; - a eliminação de práticas de discriminação na educação, dando prioridade às meninas e mulheres, e dando atenção especial aos grupos desamparados e aos portadores de necessidades especiais; - a concentração de atenção mais na aprendizagem do que em aspectos formais, como as taxas de matrícula, o número de anos de escolarização e de certificação. A atenção na aprendizagem demandaria esforços de qualificação dos professores e a utilização de sistemas de avaliação de resultados; - a valorização do ambiente para a aprendizagem de crianças, jovens e adultos, responsabilizando cada sociedade pela garantia de condições materiais, físicas e emocionais essenciais para aprender, incluindo-se dentre essas condições a nutrição e a atenção à saúde, por exemplo; - o fortalecimento do consenso acerca da necessidade de oferta, por parte do Estado, de educação básica para todos e incentivo para o envolvimento da sociedade: organismos governamentais e não-governamentais, setor privado, comunidades locais, grupos religiosos, famílias, e para a chamada solidariedade internacional e a idéia de que a educação se dá ao longo da vida e que a educação das crianças é fator primordial para a continuidade do processo educativo, que não se realiza apenas na escola, mas também por meio de modalidades não formais (UNESCO, 1990, p. 2-3).

<sup>137</sup> Em 1998, durante a XXVIII Conferência Mundial sobre o Ensino Superior realizada em Paris, a UNESCO (1998b) lançou o quinto pilar “aprender a empreender”.

Parece claro que o que interessa é preparar uma mentalidade. Uma característica fundamental a ser criada em nossos alunos é a idéia de que com o uso da tecnologia e da comunicação eles poderão ingressar no mercado de trabalho. Isto, contudo, não significa necessariamente ter emprego, mas ele poderá participar como *empreendedor*. Desse modo, aos quatros pilares da educação propostos pela UNESCO – aprender a conviver, aprender a ser, aprender a fazer, aprender a aprender (DELORS, 1998) –, acrescenta-se o quinto: o sujeito, na escola, tem que aprender a empreender e tornar-se um empreendedor em consonância com o mercado. A OEA afirma: “a educação tem que estar em consonância com o mercado”. A OEI assinala: “a escola tem que formar o cidadão produtivo”. A UNESCO agrega: “o sujeito tem que ser empreendedor”.

Neste momento cabe um adendo sarcástico a respeito do desafio profissional da atual sociedade – o desemprego –, e o aprendizado condizente a esta situação seria o aprender a ser desempregado e ao mesmo tempo ser aberto à mudanças, flexível e empreendedor.

Como nos referimos no capítulo dois, ao tratarmos da reforma do Estado, a tônica da “preocupação” com o controle de resultados, reiteradamente afirmada nos documentos sobre a reforma do papel do Estado e da Educação Básica no Brasil, reforça e recomenda a instituição e manutenção de mecanismos de avaliação, como é o caso dos dois exames nacionais que analisamos, o SAEB e o ENEM, e o Pisa em âmbito mundial. Essa lógica é constituinte da reforma neoliberal para a educação, para a qual o controle de resultados e os instrumentos elaborados para tal fim têm a finalidade de verificar a capacidade da escola para educar para a flexibilidade, para a resolução de problemas e para a produção de idéias criativas, características tomadas como necessárias à globalização e ao alívio da pobreza.

Essa “preocupação” atende às orientações de organismos internacionais, como assinalamos, com preponderância para o Banco Mundial, o que explica o caráter central que a avaliação focada nos resultados assume no conjunto de programas e projetos organizados a partir da década de 1990.

#### **4.3 Considerações acerca das habilidades e competências proclamadas e implementadas na reforma curricular**

Quando são publicados pelos órgãos de imprensa os resultados dos testes de avaliação em larga escala para medir o desempenho escolar dos estudantes brasileiros, nacionais ou

internacionais, o dilema acerca da eficiência e da eficácia da Educação Básica no Brasil reaparece<sup>138</sup>. Segundo Castro, C. M. (1994, p. 30-31),

Na média, nossa educação básica é tão lamentável quanto a de países como o Paraguai, a Bolívia ou o Peru (sic!). Testes padronizados nos permitem fazer tal afirmativa com certa segurança. Pesquisas com testes padronizados nos permitem também dizer que nosso aluno médio sabe tanto quanto um europeu com cinco a sete anos a menos de escolaridade. Ora, estas comparações são catastróficas para um país que pretende desenvolver-se.

A questão da ineficiência da Educação Básica brasileira surge com maior força ao longo dos anos de 1990, bem como nos anos iniciais da década seguinte. A reversão desse quadro de ineficiência foi atribuída à reforma da gestão educacional, no âmbito da qual se colocou a política de avaliação. Moraes M. C. M. (2003, p. 10-11), afirma que:

Na década de 1990 era unânime o diagnóstico acerca do elevado grau de competitividade em um mundo ávido por informações. Os destinos da educação articulavam-se direta e explicitamente às demandas de um mercado insaciável e da sociedade dita do “conhecimento”. Tornou-se freqüente a sugestão a que os governos implementassem sistemas educacionais mais eficientes e operacionais (CEPAL, 2000). Não por coincidência, itens como gestão, financiamento, organização acadêmica e integração regional e inter-regional passaram a ser os mais destacados nas reformas sugeridas. Itens, aliás, que se articulavam a um outro muito enfatizado: o da avaliação.

No quadro da reforma da Educação Básica, principalmente a partir dos anos de 1990, ao lado dos aspectos referentes à gestão da escola, os conteúdos do ensino também compuseram o foco dos reformadores e das mudanças curriculares que se materializaram nos Parâmetros Curriculares Nacionais e nas Diretrizes Curriculares Nacionais respaldadas na LDB 9394/96 (BRASIL, 1996).

No caso das mudanças curriculares, surgiram para substituir e superar o conteúdo que vinha compondo os currículos, ganhando força as “Competências e Habilidades”. As competências são apresentadas como “[...] modalidades estruturais da inteligência, ou melhor, ações e operações que utilizamos para estabelecer relações com e entre objetos, situações, fenômenos e pessoas que desejamos conhecer” (BRASIL, 2003, p. 16). As habilidades como “[...] especificações das competências estruturais em contextos específicos, decorrem das competências adquiridas e referem-se ao plano imediato do ‘saber fazer’. Por meio das ações

---

<sup>138</sup> A Educação Básica engloba Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, como consta na LDB nº 9.394/96.

e operações, as habilidades aperfeiçoam-se e articulam-se possibilitando nova reorganização das competências” (BRASIL, 2003, p. 16).

Na proposição das habilidades e competências tidas como imprescindíveis para a educação do século XXI, a Conferência Mundial de Educação para todos, realizada em 1990, na Tailândia, já tratada, se constitui marco de suma importância. A respeito da Conferência afirmam Shiroma *et al* (2002, p. 57),

[...] foi o marco a partir do qual os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão), conhecidos como “E 9”, foram levados a desencadear ações para a consolidação dos princípios acordados na Declaração de Jontiem. Seus governos comprometeram-se a impulsionar políticas educativas articuladas a partir do Fórum Consultivo Internacional para a “Educação para Todos” (*Education for All, EFA*) coordenado pela UNESCO que, ao longo da década de 1990, realizou reuniões regionais e globais de natureza avaliativa.

O documento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe da ONU *Transformação produtiva com equidade* (CEPAL, 1990) alertava para a necessidade de implementação de mudanças, recomendando que os países investissem em reformas educacionais para adequá-los a oferecer as habilidades e competências requeridas pelo sistema produtivo. Oriundo da mesma Comissão Econômica, em 1992, o documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* esboçava as diretrizes para a ação em torno da vinculação entre educação, conhecimento e desenvolvimento nos países latino-americanos. Para a CEPAL, na ocasião, tanto a reforma do sistema produtivo quanto uma maior difusão de conhecimentos eram imprescindíveis para enfrentar os desafios que representavam a construção de uma moderna cidadania e uma competitividade mais expressiva. Por esta razão, o acesso à Educação Básica deveria ser universalizado, pois teria, segundo a CEPAL, a incumbência de preparar para essa moderna cidadania, possibilitando à população o acesso ao que se convencionou chamar de *códigos da modernidade*<sup>139</sup>. Nesse momento a CEPAL, afirma Shiroma *et al* (2002, p. 64),

---

<sup>139</sup> Estes códigos estão consubstanciados nas “necessidades básicas de aprendizagem”. Segundo a UNESCO (1990, p. 3), “[...] essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes) necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentais e continuar aprendendo”.

Definia os *códigos da modernidade* como sendo o conjunto de conhecimentos e destrezas necessários para participar da vida pública e desenvolver-se produtivamente na sociedade moderna. Essas capacidades seriam as requeridas para o manejo das operações aritméticas básicas, a leitura e compreensão de um texto escrito, a comunicação escrita, a observação, descrição e análise crítica do entorno, a recepção e interpretação das mensagens dos meios de comunicação modernos e participação no desenho e execução do trabalho em grupo.

Tais *códigos da modernidade*, difundidos no início da década de 1990, têm influência na proposição de diretrizes educacionais e de testes standardizados de medição e avaliação de aprendizagem em larga escala, no Brasil, e recrudescem nos dias atuais, como é o caso do SAEB e do ENEM.

É relevante para a definição das proposições educacionais que vigoram a partir de 1990 o conjunto de proposições emanadas da Comissão Internacional sobre educação para Todos para o século XXI, organizada pela UNESCO e coordenada pelo francês Jacques Delors. “Essa comissão identificou tendências e necessidades no cenário de incertezas e hesitações que caracterizam este final de século enfatizando o papel que a educação deveria assumir” (1999, p. 65). O Relatório Jacques Delors, referido neste estudo, é importante para compreender a política educacional de vários países, inclusive o nosso. Propõe que na educação deveriam ser explorados os potenciais educativos dos meios de comunicação, profissionais, culturais e de lazer, intentando redefinir os espaços e tempos destinados à aprendizagem. Postulava-se um novo tipo de sociedade educativa, a *sociedade aprendente*. Para a sobrevivência na sociedade da informação ou sociedade cognitiva seria necessário, para Shiroma *et al* (2002, p. 67),

[...] que todos adquiram, atualizem e utilizem os conhecimentos. Habilidades que supõem a existência anterior de uma educação básica apta a construir a necessária competência na leitura, escrita, expressão oral, cálculo, resolução de problemas e, no plano do comportamento, possibilitar o desenvolvimento de aptidões, valores, atitudes. Ou seja, cabe à educação básica assegurar a base sólida para a aprendizagem futura.

Consideramos que as premissas contidas na proposição e posterior implementação dos *Parâmetros Curriculares Nacionais* (BRASIL, 1998) estão respaldadas nesse processo mundial e que, em nossa análise, expressam as recomendações desde Jontiem. Interessa-nos, na análise dos Parâmetros, evidenciar suas ligações às Habilidades e Competências que depois serão foco dos instrumentos de avaliação nacionais e internacionais, uma vez que a



proposição curricular presente nos Parâmetros está referendada no cenário educacional mundial<sup>140</sup> e nas suas prescrições. De acordo com Oliveira (1996, p. 152),

Na proposição dos PCNs, parte-se da constatação de que nosso sistema de ensino está em crise. Os indicadores para esta afirmação são buscados em dados estatísticos que demonstram uma realidade precária em termos dos índices de aprovação. O referencial de eficiência é o mesmo que a Unesco e outros organismos internacionais utilizam para avaliar o rendimento do sistema de ensino. Esta noção está acoplada a uma outra que é a do desperdício de recursos empregados. A racionalidade adotada é a econômica, melhor dizendo, matemática. Somam-se os recursos empregados, dividem-se pelo número de alunos matriculados e, ao final, comparam-se com o quadro de aprovação/reprovação. Os alunos reprovados são considerados como refugo, portanto, desperdício, dinheiro jogado fora ou, ainda, recursos mal administrados. É importante ressaltar a funcionalidade da avaliação como mecanismo de controle de gestão do sistema e, indiretamente, a relevância dos PCNs na definição prévia dos padrões de eficiência exigidos.

Na análise de Barbosa (2000, p. 56), os *Parâmetros Curriculares Nacionais* (BRASIL, 1998) são constituídos no interior de um movimento mundial, como assinalado, no sentido de readequar a educação com base no diagnóstico de que

O currículo já não correspondia às necessidades da realidade que teria emergido com a chamada globalização econômica e cultural. A antiga formação para a produção padronizada em larga escala, que teria determinado um tipo de currículo que consagrou o saber de forma fragmentada, estaria incapacitada para responder às demandas geradas pela reestruturação produtiva, agravando o problema do desemprego. Por outro lado, a *consolidação de sistemas políticos democráticos*, seja pelo fim da Guerra Fria ou pela abertura de regimes autoritários que não eram socialistas, assim como a resolução de conflitos sociais que estariam enraizados na intolerância, dependeria do desenvolvimento de uma cultura política democrática que contemplasse a diversidade social. Assim, atribuiu-se à educação, através do estabelecimento de diretrizes curriculares, um duplo papel: a responsabilidade pela inserção econômica dos homens na “nova estrutura produtiva” e a formação de “personalidades democráticas” que aceitem o pluralismo, sejam tolerantes, solidárias e solucionem pacificamente os conflitos sociais. O mito liberal da escola

---

<sup>140</sup> Segundo Moreira (1996), a versão preliminar dos *Parâmetros Curriculares Nacionais* teve início antes mesmo da posse do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. No final de 1994, a futura equipe da Secretaria de Educação Fundamental do MEC teria promovido discussões entre os estudiosos da educação brasileira e representantes de países que haviam realizado reformas curriculares, tendo como foco o estabelecimento de um currículo nacional para o Brasil. Ainda no âmbito internacional os ideólogos da proposta curricular dos PCN buscaram legitimação na *Declaração Mundial sobre Educação para todos* resultante da Conferência sobre Educação realizada em Jontiem em 1990. Evidencia isso o documento introdutório dos PCN, (Brasil, 1998, p. 16), e os quatro pilares de Delors. Em ambos são referidas algumas tensões mundiais que devem ser analisadas na proposição curricular: tensão entre o global e o local, a tensão entre o universal e o singular, entre a cultura local e a modernização dos processos produtivos, entre o instantâneo/efêmero e o durável e entre o espiritual e o material. Cf. Fonseca (1997) e Barbosa (2000).

redentora ressurgue com força em nosso tempo, com a “missão” de realizar o “ajuste social”.

Os *Parâmetros Curriculares Nacionais* para o Ensino Fundamental estão divididos em: documento introdutório justificando sua implantação e apresentando principais orientações; documento apresentando os temas transversais<sup>141</sup> discutindo a importância que os mesmos teriam numa “ação transformadora” da realidade; documentos que tratam cada um dos temas transversais; documentos que abordam as diferentes áreas do conhecimento, apontados como capazes de promoverem a adequação entre a educação e as necessidades cognitivas dos indivíduos numa “sociedade modernizada”.

Na análise de Barreto (2000, p. 36), a agregação dos temas transversais às disciplinas tradicionais teria o objetivo de buscar a

[...] ressignificação de conteúdos curriculares, para que melhor correspondam às demandas da população e da sociedade abrangente, procede de fora para dentro, ou seja, provém destes temas, que são elementos exteriores ao próprio tratamento epistemológico conferido às áreas do conhecimento escolar. [...] Nessa versão dos Parâmetros Curriculares Nacionais, a conotação sociopolítica da educação tende a ser substituída pela necessidade de que a escola assuma explicitamente a tarefa de transmitir valores, que devem ser traduzidos na sua nova transposição didática, em ensinamentos sobre ética e convívio social (grifo nosso)<sup>142</sup>.

A preocupação com a transmissão de valores, apresentada no *Plano Decenal de Educação para Todos*, segundo Barbosa (2000, p. 63), deveria estar presente no currículo, com “orientações para a formação de sujeitos que respeitem o pluralismo, tenham senso de tolerância, solidariedade e estejam predispostos à solução pacífica de conflitos. O exercício ativo, na escola, de tais habilidades sociais garantiria o estabelecimento de relações democráticas na sociedade.” O aumento do setor de serviços é apontado, por Delors (1999, p. 95), como norteador e requisitante destas habilidades:

[...] O desenvolvimento dos serviços exige, pois, cultivar qualidades humanas que as formações tradicionais não transmitem, necessariamente e que correspondem à capacidade de estabelecer relações estáveis e eficazes entre as pessoas.  
Finalmente, é provável que nas organizações ultratecnicistas do futuro os *déficits* relacionais possam criar graves disfunções exigindo qualificações

<sup>141</sup> No documento *Parâmetros Curriculares Nacionais – Temas Transversais* (BRASIL, 1998), estes temas correspondem à Ética, Pluralidade Cultural, Meio Ambiente, Saúde, Orientação Sexual, Trabalho e Consumo.

<sup>142</sup> A necessidade de que a educação se responsabilize pela transmissão de valores é um ponto comum entre o currículo espanhol e os PCN, pois os temas transversais também estão presentes naquela reforma. Cf. Barbosa (2000), Tamames (1993) e Goikoetxea (1994).

de novo tipo, com base mais comportamental do que intelectual. O que pode ser uma oportunidade para os não diplomados ou com deficiente preparação em nível superior. A intuição, o jeito, a capacidade de julgar, a capacidade de manter unida uma equipe não são de fato qualidades, necessariamente, reservadas a pessoas com altos estudos. Como e onde ensinar estas qualidades mais ou menos inatas? Não se podem deduzir simplesmente os conteúdos de formação, das capacidades ou aptidões requeridas.

Na Introdução aos *Parâmetros Curriculares Nacionais* para o Ensino Fundamental afirma-se que

A escola ao tomar para si o objetivo de formar cidadãos capazes de atuar com competência e dignidade na sociedade, buscará eleger como objeto de ensino, conteúdos que estejam em consonância com as questões sociais que marcam cada momento histórico, cuja aprendizagem e assimilação são as consideradas essenciais para que os alunos possam exercer seus direitos e deveres” (BRASIL, 1998, p. 43-44).

Na perspectiva neoliberal, a escola é imprescindível ao bom funcionamento do mercado, mas não da forma em que se encontra, ou seja, é preciso que a escola qualifique-se a fim de preparar o homem nos aspectos atitudinais e comportamentais requeridos pela globalização e pelo mercado “moderno”. Nos *Parâmetros Curriculares Nacionais* (BRASIL, 1998, p. 27), propõe-se, por exemplo, uma “nova dimensão” para a educação no que diz respeito à transmissão de conhecimentos:

Em função do desenvolvimento das tecnologias, uma característica contemporânea marcante no mundo do trabalho, exigem-se trabalhadores mais criativos e versáteis, capazes de entender o processo de trabalho como um todo, dotados de autonomia e iniciativa para resolver problemas em equipe e para utilizar diferentes tecnologias e linguagens (que vão além da comunicação oral e escrita). Isso faz com que os profissionais tenham de estar num contínuo processo de formação e, portanto, aprender a aprender torna-se cada vez mais fundamental (grifo nosso).

A propósito, a competência primordial que cabe à escola desenvolver no aluno é a de “aprender a aprender”, como indicamos com base em Duarte (2003), o que corrobora para taxar como obsoleto qualquer compromisso ou prática que vise transmitir, à maioria da população, conhecimentos científicos duradouros elaborados historicamente, ou seja, esta competência, diretamente ligada à aprendizagem de informações, visa substituir um processo mais amplo de formação. Formação para Chauí (2003, p. 12) significa,

[...] Antes de mais nada, como a própria palavra indica, uma relação com o tempo: é introduzir alguém ao passado de sua cultura (no sentido antropológico do termo, isto é, como ordem simbólica ou de relação com o ausente), é despertar alguém para as questões que esse passado engendra para o presente, e é estimular a passagem do instituído ao instituinte. [...]. Podemos dizer que há formação quando há obra de pensamento e que há obra de pensamento quando o presente é apreendido como aquilo que exige de nós o trabalho da interrogação, da reflexão e da crítica, de tal maneira que nos tornamos capazes de elevar ao plano do conceito o que foi experimentado como questão, pergunta, problema, dificuldade.

Para atender a competência de “aprender a aprender” e, portanto, passar ao longe de uma perspectiva que vise a formação como entende Chauí (2003), estão prescritos no documento de introdução aos PCN os quatro pilares que devem fundamentar a educação.

Com relação à determinação de que a escola por meio de seus professores deve enfatizar nos alunos a autonomia no aprendizado, ou seja, ser sujeitos por excelência de seu aprendizado, Delors (1999, p. 100) recomenda:

[...] Mais do que nunca a educação parece ter como papel essencial conferir a todos os seres humanos a liberdade de pensamento, discernimento, sentimentos e imaginação de que necessitam para desenvolver os seus talentos e permanecerem, tanto quanto possível, donos de seu destino.”

Nagel (s/d, p. 4), de outro ponto de vista, afirma que

[...] o conjunto destes princípios ou metas, retoricamente articuladas pela educação (neo)liberal da atualidade, leva ao exame de um possível contrasenso pedagógico. O docente, ao estimular o educando a sempre assumir solitariamente as incertezas da vida e a se jogar sem medo no provisório, retira dele a possibilidade de apropriar-se de todos os bens sociais já realizados ou em disponibilidade pelo próprio desenvolvimento capitalista. Na louvação exacerbada da criatividade privada como qualidade básica para assegurar a reprodução do homem, nos limites da preservação da sociedade, os serviços existentes, a apropriação de bens de consumo ou de bens duráveis, as técnicas de elaboração de produtos, enfim, todo ou qualquer desempenho, realizado no passado, mas disponível aos homens do presente como produtos do progresso econômico, torna-se irrelevante como ponto de partida para pensar ou agir. Proposta fantástica só factível em romance de peripécias tal como *A vida e as estranhas aventuras de Robinson Crusóé* (1719).

Ainda assevera Nagel (2001, s/p, grifo nosso),

A educação, nestes termos, volta às suas raízes, ajustada à **(re) construção da forma burguesa de ser e de pensar. A defesa do sujeito autônomo, criador, independente, sem amarras, original, que busca a conveniência**

**imediate, livre para expressar-se sem qualquer coerção, convivendo, no máximo, com persuasão em caso de limites prejudiciais a outrem, que acredita no conhecimento apenas como verdade progressiva construída e conquistada pelo próprio eu,** passa a ser encaminhada como se inédita fosse no mundo dos homens que fizeram das trocas e/ou do consumo o limite máximo de seu universo cognitivo. E os fantasmas cobrem os homens quando eles passam a repetir formas cristalizadas de ver o mundo, como se elas fossem revolucionárias. Os *Planos de Governo*, as *Diretrizes Educacionais*, os *Pareceres dos Conselhos de Educação*, os *Parâmetros Curriculares*, com suas metas ou propostas educacionais definidas ou justificadas que o digam, posto que expressivamente reveladores de uma servidão voluntária ao modo de produção que apenas se atualiza.

Nessa perspectiva, com a proposição dos *Parâmetros Curriculares Nacionais* se fortalece a noção de conteúdos necessários a ela. Segundo Barbosa (2000, p. 71),

[...] os PCNs, partiram do princípio de que os conteúdos de ordem cognitiva veiculados pela escola – de forma fragmentada, em razão da especialização do conhecimento de cada área – não seriam suficientes para atender as demandas da atualidade em relação ao perfil ideal do novo homem, para que este homem pudesse inserir-se no mundo do trabalho, exercer a sua cidadania e participar na construção do bem comum. A educação deveria voltar-se, a partir de então, para a formação integral dos alunos. Foi, assim, proposta a ampliação da concepção de conteúdo escolar, que deveria agora incorporar o ensino de hábitos, atitudes, valores, normas e procedimentos que pudessem contribuir para o desenvolvimento e socialização dos alunos (grifo nosso).

Nos *Parâmetros Curriculares Nacionais* (BRASIL, 1998, p. 50), a importância das atitudes com relação aos conteúdos preponderantemente de caráter moral e ideológico se firma como pressuposto político necessário e sustentador da ordem social estabelecida.

As atitudes envolvem o componente afetivo, predisposição, interesse, motivação que é fundamental no processo de ensino e aprendizagem. As atitudes têm a mesma importância que os conceitos e procedimentos, pois, de certa forma, funcionam como condições para que eles se desenvolvam. Exemplos de atitudes: perseverança na busca de soluções e valorização do trabalho coletivo, colaborando na interpretação de situações-problema, na elaboração de estratégias de resolução e na sua validação (grifo nosso).

A proposição dos PCN é decorrente, a exemplo de outros momentos históricos, da “atenção especial dedicada” à educação em razão do seu papel estratégico. A educação fortaleceria o consenso em torno dos ideais neoliberais e da globalização com sua retórica de alívio da pobreza. Nessa conjuntura a educação tem reiterada a sua perspectiva “redentora”,

capaz de equacionar e amenizar as desigualdades sociais. Esta concepção evidencia-se nos *Parâmetros Curriculares Nacionais* na afirmação de que

Diante desta conjuntura, há uma expectativa na sociedade brasileira para que a educação se posicione na linha de frente da luta contra as exclusões, contribuindo para a promoção e integração de todos os brasileiros, voltando-se à construção da cidadania, não como meta a ser atingida num futuro distante, mas como prática efetiva” (BRASIL, 1998, p. 21).

Essa afirmação está em perfeita consonância com Delors (1999, p. 244):

É preciso ter a coragem de pensar em escala planetária, de romper com os modelos tradicionais e mergulhar, e decididamente, no desconhecido. Devem mobilizar-se todos os recursos internos e externos para construir um mundo novo baseado na solidariedade e não na destruição mútua. Cidadãos do mundo, preocupados com a sobrevivência e bem-estar da nossa espécie, devemos utilizar o arsenal mais moderno de métodos pedagógicos inovadores e interativos com o objetivo de criar um programa de educação mundial que abra os olhos das crianças e dos adultos para a era planetária que aí vem, e os seus corações para os gritos dos oprimidos e dos que sofrem.

É clara nessas orientações, o que Dale (2001) conceitua como “agenda globalmente estruturada” para a educação. Ou seja, a intencionalidade de homogeneização via a educação, do mundo baseado numa agenda política comum.

Os PCN, em consonância com essa intencionalidade, implementam uma nova concepção curricular orientada para a formação de habilidades e competências capazes de despertar a capacidade de aprender a aprender nos indivíduos, alinhados à lógica que põe esta concepção de saber escolar como contribuição positiva para a vida dos indivíduos. Aqui reside a qualidade pretendida para a educação e ao mesmo tempo a crítica ao paradigma de conhecimento que viria sendo transmitido na escola. Shiroma *et al* (2002, p. 12), capta de forma elucidativa o conjunto de habilidades que a escola deve garantir:

A escola tradicional, a educação formal, os antigos parâmetros educacionais, os modelos prevalentes de universidade, são considerados obsoletos. Demanda-se agora, uma nova pedagogia, um projeto educativo de outra natureza, um novo modelo de ensino em todos os níveis. O discurso é claro: não basta apenas educar, é preciso aprender a empregar convenientemente os conteúdos adquiridos. A reestruturação produtiva, afirma o discurso, exige que se desenvolvam capacidades de comunicação, de raciocínio lógico-formal, de criatividade, de articulação de conhecimentos múltiplos e diferenciados de modo a capacitar o educando a enfrentar sempre novos e desafiantes problemas. Mas ainda, diante da velocidade das mudanças, as requalificações tornam-se imperativas. O

desenvolvimento dessas “competências” exige níveis sempre superiores de escolaridade, posto que repousam no domínio teórico-metodológico que a mera experiência é incapaz de garantir.

Essa nova concepção de conhecimento e de educação é anunciada nos PCN em tom de novidade, pela afirmação de que

Desde a construção dos primeiros computadores, na metade deste século, novas relações entre conhecimento e trabalho começaram a ser delineadas. Um de seus efeitos é a exigência de um reequacionamento do papel da educação no mundo contemporâneo, que coloca para a escola um horizonte mais amplo e diversificado do que aquele que, até poucas décadas atrás, orientava a concepção e construção dos projetos educacionais. Não basta visar à capacitação dos estudantes para futuras habilitações em termos das especializações tradicionais, mas antes trata-se de ter em vista a formação dos estudantes em termos de sua capacitação para a aquisição e o desenvolvimento de novas competências, em função de novos saberes que se produzem e demandam um novo tipo de profissional, preparado para poder lidar com novas tecnologias e linguagens, capaz de responder a novos ritmos e processos. Essas novas relações entre conhecimento e trabalho exigem capacidade de iniciativa e inovação e, mais do que nunca, “aprender a aprender”. Isso coloca novas demandas para a escola. A educação básica tem assim a função de garantir condições para que o aluno construa instrumentos que o capacite para um processo de educação permanente (BRASIL, 1997, p. 34-35).

Esse empreendimento é feito em prol da formação do “novo homem” requerido pela “sociedade globalizada”. Para este, seriam necessários conhecimentos atuais e “aplicáveis” à vida cotidiana, perspectiva presente nos PCN ao abordarem as competências necessárias a este “novo homem”:

Isso significa novas demandas para a educação básica, em que se destacam os conteúdos que façam sentido para o momento de vida presente e que ao mesmo tempo favoreçam o aprendizado de que o processo de aprender é permanente. Para tanto, é necessária a utilização de metodologias capazes de priorizar a construção de estratégias de verificação e comprovação de hipóteses na construção do conhecimento, a construção de argumentação capaz de controlar os resultados deste processo, o desenvolvimento do espírito crítico capaz de favorecer a criatividade, a compreensão dos limites e alcances lógicos das explicações propostas (BRASIL, 1998, p. 44).

Após a “ampla reforma curricular” materializada na proposição e implantação dos PCN, ganham força instrumentos avaliativos com vistas a examinar os resultados educacionais emanados de todo este aparato político. Figura entre os objetivos professados

dos instrumentos de avaliação em larga escala o fornecimento de subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas em educação, pois

A análise dos resultados desses levantamentos permite acompanhar a evolução do desempenho dos alunos e dos diversos fatores incidentes na qualidade e na efetividade do ensino ministrado nas escolas, possibilitando a definição de ações voltadas para a correção das distorções identificadas e o aperfeiçoamento das práticas e do desempenho apresentados pelas escolas e pelo sistema de ensino brasileiro. Essas informações são utilizadas por gestores e administradores da educação, pesquisadores e professores. Além disso, permitem à sociedade conhecer alguns aspectos do ensino oferecido pelas escolas públicas e privadas (BRASIL, 1998, p. 33).

As informações coletadas e veiculadas serviriam de suporte para a formulação de políticas públicas para a educação, o que permitiria a correção de erros, a localização de acertos, a previsão de tendências contribuindo assim para a universalização do acesso e a ampliação da qualidade, da equidade e da eficiência da educação brasileira. Essa lógica compõe a retórica ideológica e persuasiva que justifica e respalda a aplicação de testes avaliativos à educação.

A proposição da necessidade dos sistemas avaliativos reforça a justificativa de que a eficiência e a eficácia dos sistemas educacionais só seriam conquistadas via aprofundamento do processo de descentralização administrativa e financeira a ser controlado por meio da estruturação de uma avaliação externa sobre os resultados obtidos pelas escolas.

Na seqüência, evidenciamos as habilidades e competências materializadas nas proposições avaliativas que se fazem à educação nacional a partir da década de 1990. Nossa intenção é esclarecer que não há distorção entre as habilidades e competências requeridas e as que são avaliadas por instrumentos avaliativos que abarcam a Educação Básica. Para tanto elegemos como objeto de análise dois programas avaliativos nacionais, o SAEB e o ENEM, e um internacional o PISA<sup>143</sup>.

---

<sup>143</sup> Ressaltamos que optamos por não trabalhar com o Programa Mundial de Indicadores Educacionais – WEI por entendermos que sua preocupação principal não diz respeito ao alcance de aprendizagem por parte dos alunos. Seu principal foco liga-se a aspectos estatísticos referentes à: matrículas por nível/modalidade de ensino; alunos novos no Ensino Fundamental e Médio; concluintes dos ensinos Fundamental, Médio e Superior; número de turmas e matrículas por nível/modalidade de ensino; carreira e salário dos docentes; distribuição da população por nível de escolarização, sexo e idade; rendimento da população economicamente ativa; gastos públicos do Brasil com educação. Estes e outros dados são coletados e enviados pelo INEP para o instituto de Estatísticas da UNESCO – UIS, que os encaminha ao WEI. Também não trabalharemos diretamente com o LLECE – Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação, pois ademais do mesmo efetuar estudos internacionais, trabalha no sentido de apoiar a participação dos países latino-americanos no PISA.



#### 4.4 SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

De forma articulada ao processo de reforma do Estado que tem como uma de suas componentes a reforma da Educação Básica, se tem o incremento e recrudescimento dos mecanismos da avaliação escolar, como é o caso do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, desenvolvido e aprimorado desde 1988 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP. O SAEB é dado como um dos maiores esforços empreendidos no Brasil no sentido de coletar dados sobre alunos, professores, diretores de escolas públicas e privadas. Desde que foi projetado, é aplicado de dois em dois anos e visa avaliar o desempenho dos alunos da 4ª e da 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio nas disciplinas de Língua Portuguesa, em que o foco é a Leitura, e Matemática, com foco na resolução de problemas. São aplicados testes aos alunos, para medir o desempenho nas disciplinas citadas, e questionários para coletar informações sobre o contexto social, econômico e cultural dos alunos e sua trajetória escolar.

Ao SAEB cabe, segundo o INEP, o monitoramento da qualidade da Educação Básica e pela realização de diagnóstico sobre ela, constituindo-se em um importante subsídio para o processo de formulação de políticas educacionais por parte dos Estados e Municípios, bem como da própria União. Como mecanismo de avaliação e controle social, o SAEB recolhe informações sobre uma série de variáveis. Afirma-se que com o recolhimento dessas informações o objetivo do programa é mensurar o grau de aprendizagem por parte dos alunos e identificar as condições em que ocorre o processo de ensino-aprendizagem.

Gestado no final do governo de José Sarney, permanece com seus objetivos principais inalterados até o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores – PT<sup>144</sup>. Porém, conforme o estabelecido na Portaria nº 931, de 21 de março de 2005 (BRASIL, 2005), o sistema sofreu uma bifurcação compondo-se de dois processos, a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB)<sup>145</sup> e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC)<sup>146</sup>, que recebe o nome de *Prova Brasil*.

A diferenciação mais significativa do atual modelo com relação aos precedentes diz respeito à ampliação da avaliação que deixa de ser amostral para ser aplicada a todos os

---

<sup>144</sup> O Governo Luiz Inácio Lula da Silva encontra-se em seu segundo mandato e não realizou alterações significativas nos programas avaliativos do governo que o precedeu.

<sup>145</sup> A ANEB é realizada por amostragem das Redes de Ensino, em cada unidade da Federação e foca as gestões dos sistemas educacionais.

<sup>146</sup> A ANRESC é mais extensa e detalhada que a ANEB e tem foco na unidade escolar.

estudantes das séries avaliadas, apresentando as médias de proficiência por unidades escolares.

#### **4.5 Matrizes de Referência do SAEB – o que avaliar?**

Apresentamos as Matrizes de Referência do SAEB, com o intuito de compreender a estrutura interna e a descrição por parte do próprio INEP do que é avaliado na aprendizagem dos alunos. As Matrizes de Referência são documentos que descrevem as orientações principais para a elaboração dos itens a serem avaliados nos testes e são construídas com base nos seguintes elementos: consulta nacional aos currículos propostos pelas Secretarias Estaduais de Educação praticados nos níveis Fundamental e Médio, evidenciando os seus elementos comuns; consulta aos professores das capitais dos estados das redes pública e privada nas quartas e oitavas séries do Ensino Fundamental e na terceira série do Ensino Médio; exame dos livros didáticos mais utilizados nas mesmas redes e séries; consulta a especialistas das áreas a serem avaliadas e opção teórica que tem como pressuposto o fato de que o aluno deve necessariamente desenvolver determinadas competências cognitivas no processo de construção do conhecimento e apresentar certas habilidades embasadas nessas competências. Segundo o glossário do SAEB, as competências cognitivas são

Diferentes modalidades estruturais da inteligência que compreendem determinadas operações que o sujeito utiliza para estabelecer relações com e entre os objetos físicos, conceitos, situações, fenômenos e pessoas. As habilidades instrumentais referem-se especificamente ao plano do saber fazer e decorrem, diretamente, do nível estrutural das competências já adquiridas e que se transformam em habilidades (BRASIL, 1999, p. 9).

Nas duas áreas avaliadas pelo SAEB, o conteúdo foi assim distribuído: em Língua Portuguesa, foram avaliadas as competências e habilidades descritas nos tópicos: a) procedimentos de leitura; b) implicações do suporte, do gênero e/ou enunciador, na compreensão dos textos; c) relação entre textos; d) coesão e coerência no processamento de textos; e) relações entre recursos expressivos e efeitos de sentido; f) variação lingüística. Em Matemática os testes basearam-se em situações em que a resolução de problemas era significativa para os alunos, sendo avaliados os seguintes temas: a) espaço e forma; b) grandezas e medidas; c) números e operações/álgebra e funções; d) tratamento da informação.

Esses elementos representam os conteúdos, habilidades e competências que compõem as provas do SAEB, funcionam como parâmetros para a medição efetuada nesse instrumento de avaliação, pois os testes aplicados aos estudantes são de múltipla escolha e formados pelos itens que avaliam os descritores relacionados nas Matrizes de Referência do SAEB, em que a cada item corresponde a avaliação de um único descritor.

Os testes que compõem o SAEB são constituídos por 169 itens para cada uma das séries e disciplinas avaliadas, sendo esse total distribuído em 13 blocos de 13 itens que, quando combinados três a três<sup>147</sup>, permitem a organização de 26 cadernos diferentes para Língua Portuguesa e Matemática, para cada uma das três séries avaliadas a saber: 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio. Cada caderno de teste é composto por três blocos com 13 itens, logo cada aluno responde a 39 itens. Segundo Zibbas (2002, p. 63),

Os itens das provas são elaborados com base na “Matriz de Referência para o SAEB”. Segundo o INEP este instrumento é produto de uma ampla consulta nacional sobre os conteúdos propostos nas escolas brasileiras do ensino fundamental e médio, que procura também incorporar a reflexão de professores, pesquisadores e especialistas sobre a produção científica em cada área objeto do conhecimento escolar. A cada levantamento, além das provas, são também aplicados questionários que permitem conhecer as características da escola, do diretor, dos professores, da turma e dos alunos que participam da avaliação.

Nos testes do SAEB são utilizados itens com dificuldades ou nível de exigência cognitiva variados, sob a alegação de que dessa forma seria possível cobrir uma boa amplitude de níveis de competência e habilidades. Para possibilitar a comparação entre os anos de aplicação da prova e entre as séries avaliadas, os itens, nos blocos, são organizados em ordem crescente de dificuldade. Os 169 itens dos testes do SAEB são distribuídos entre os tópicos representativos da Matriz de Referência de cada disciplina, para os quais foram selecionados alguns descritores e itens, onde os itens analisados são acompanhados de uma tabela com a porcentagem de respostas para cada alternativa. Com isso evidencia-se o nível de habilidades desenvolvidas e os conteúdos construídos pelos estudantes, seus desempenhos são avaliados e representados em escalas que não possuem limites determinados com um valor numérico inicial e final fixados, como a escala de limite fixo comumente utilizada por professores em sala de aula que varia de 0 a 100. Logo, a escala de desempenho do SAEB é apresentada num *continuum* com níveis demarcados em intervalos dispostos da seguinte

---

<sup>147</sup> Essa combinação se dá por meio de um delineamento denominado *Blocos Incompletos Balanceados* (BIB).

forma: nível 1 para proficiência de 125 a 150 pontos; nível 2 para proficiência de 150 a 175 pontos; nível 3 para proficiência de 175 a 200 pontos; nível 4 para proficiência de 200 a 250 pontos e nível 5 para uma variação de proficiência de 250 a 300 pontos.

O SAEB, a partir de 2003, adotou em suas divulgações um qualificativo que varia conforme a colocação do aluno dentro da escala de proficiência. Essa qualificação varia em “muito crítico”, “crítico”, “intermediário” e “adequado”, porém os critérios para tal classificação não são fundamentados de forma clara nos relatórios.

O SAEB não é o único instrumento que visa avaliar a Educação Básica brasileira, outro instrumento avaliativo de importância decisiva no tocante às políticas educacionais, principalmente no que tange ao financiamento, é o ENEM.

#### **4.6 ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio**

Como feito para o SAEB, realizamos uma descrição mais detalhada sobre o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), com o intuito de apreender sua constituição interna, bem como o conjunto de habilidades e competências avaliadas por este instrumento.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais desenvolve, desde 1998, o ENEM. De realização anual, é aplicado em caráter voluntário tanto aos estudantes regularmente matriculados quanto aos egressos do Ensino Médio e, segundo o INEP tem como objetivos

Oferecer uma referência para que cada cidadão possa proceder à sua auto-avaliação com vistas às suas escolhas futuras, tanto em relação ao mundo do trabalho quanto em relação à continuidade dos estudos; estruturar uma avaliação ao final da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho; estruturar uma avaliação ao final da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos exames de acesso aos cursos profissionalizantes pós-médios e à Educação Superior; possibilitar a participação e criar condições de acesso a programas governamentais (BRASIL, 2006, p. 3).

Como forma de referendar a estrutura conceitual de avaliação do ENEM, é apontado o constante na LDB 9394/96 (BRASIL, 1996)<sup>148</sup>. A estrutura do ENEM apresenta como principal ponto de referência a articulação entre o conceito de Educação Básica e o de cidadania. Da mesma forma como procedido para o SAEB, foi desenvolvida uma matriz para representar a associação entre conteúdos, competências e habilidades para definir claramente os pressupostos do ENEM delineando suas características. De acordo com o informativo do ENEM, veiculado pelo INEP,

O modelo da matriz indica as competências e habilidades gerais próprias do cidadão na fase de desenvolvimento cognitivo correspondente ao término da escolaridade básica, associadas aos conteúdos do ensino fundamental e médio, e considera como referências norteadoras o texto da LDB, os Parâmetros Curriculares Nacionais, os textos da Reforma do Ensino Médio e as Matrizes Curriculares de Referência para o SAEB (BRASIL, 2003, p. 16).

Com base nas competências cognitivas consideradas globais para o teste, identifica-se um elenco de habilidades correspondentes de forma que a matriz que daí resulta fornece indicações do que se pretende valorizar nesse teste. Figuram entre as competências do ENEM:

I - Dominar a norma culta da Língua Portuguesa e fazer uso das linguagens matemática, artística e científica; II - Construir e aplicar conceitos das várias áreas do conhecimento para a compreensão de fenômenos naturais, de processos histórico-geográficos, da produção tecnológica e das manifestações artísticas; III - Selecionar, organizar relacionar, interpretar dados e informações representados de diferentes formas, para tomar decisões e enfrentar situações-problema; IV - Relacionar informações, representadas em diferentes formas, e conhecimentos disponíveis em situações concretas, para construir argumentação consistente; V - Recorrer aos conhecimentos desenvolvidos na escola para elaboração de propostas de intervenção solidária na realidade, respeitando os valores humanos e considerando a diversidade sócio-cultural (BRASIL, 2003, p. 17).

O ENEM é composto de duas partes: uma parte objetiva e uma redação e para cada uma dessas partes é atribuída uma nota “global”, que varia de 0 a 100. São atribuídas notas para cada uma das cinco competências, variando de 0 a 100. Essas competências dizem respeito a: a) domínio da linguagem; b) compreensão de fenômenos; c) enfrentamento de situações problema; d) construção de argumentação e e) elaboração de propostas.

---

<sup>148</sup> Na LDB 9.394/96, no item VI do artigo 9º, consta como incumbência da União: “[...] assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

A parte objetiva da prova é composta de 63 itens de múltipla escolha com cinco alternativas cada. Para cada uma das 21 habilidades são selecionados três itens. Na correção, além da nota “global” definida a partir “do número” de acertos nos 63 itens, é definida uma nota para cada uma das cinco competências, que varia de acordo com a quantidade de acertos nos itens associados a cada uma das competências. Esta parte é elaborada pela seleção de itens constantes no Banco de Itens do ENEM, construído e elaborado especificamente para esse fim e pré-testados. Cada teste é construído obedecendo o seguinte critério: 20% de itens considerados fáceis, 40% com itens considerados de grau de dificuldade médio e 40% considerados difíceis.

Após a correção e processamento dos dados referentes às provas, o ENEM envia a cada candidato um boletim com as notas “globais” da parte objetiva da prova e da redação. Cada candidato recebe uma nota “global” e uma nota para cada uma das cinco competências e seu desempenho no exame é analisado dentro de três faixas de desempenho: nota de 0 a 40 – “Insuficiente a Regular”; nota de 41 a 70 – “Regular a Bom” e nota de 71 a 100 – “Bom a Excelente”. É apresentada a média geral de todos os candidatos, sob o pretexto de que cada avaliado possa analisar o seu desempenho comparado ao desempenho dos demais alunos que realizaram o exame.

Como vimos, o SAEB é aplicado aos alunos que freqüentam a terceira série do Ensino Médio e o ENEM aos alunos que concluem e egressos desse nível de ensino. Contudo, esses não são os únicos instrumentos avaliativos que intentam verificar os conhecimentos da juventude brasileira, pois o INEP aplica aos jovens brasileiros de 15 anos a prova constante do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), o qual analisamos na seção que segue.

#### **4.7 PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos**

O PISA é uma iniciativa da OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico que, desde o ano de 1997, avalia não só os países membros, mas alguns convidados<sup>149</sup>. Da América Latina fazem parte, além do Brasil<sup>150</sup>, o Uruguai, a

---

<sup>149</sup> Na edição de 2006, o PISA contou com a participação de 55 países. Além dos membros da OCDE, participaram na condição de convidados Brasil, Bulgária, Chile, Hong Kong, Indonésia, Israel, Letônia, Macau, Catar, Rússia, República Sérvia e Montenegro, Tailândia, Tunísia e Uruguai.

Argentina, o Chile e a Colômbia. Professa como seu objetivo, a avaliação de como as escolas estão preparando os jovens para os desafios do futuro e tem como público-alvo jovens de 15 anos de idade.

Podemos apontar que reside no público-alvo do PISA uma das principais distinções em relação ao SAEB e ao ENEM, apesar de os três, SAEB, ENEM e PISA avaliarem os jovens, os dois instrumentos nacionais avaliam levando em conta uma determinada terminalidade serial e o PISA foca a idade como eixo de análise.

Devido a esse fato, os resultados decorrentes desse estudo são fortemente influenciados pela distorção idade/série em cada um dos países participantes, posto que em países onde não há tal distorção os jovens de 15 anos ou mais, possivelmente, entraram em contato com um número maior de conteúdos avaliados pelo programa.

Suas avaliações ocorrem a cada três anos e a cada nova edição é focada uma entre três distintas áreas, a saber, Leitura, Ciências e Matemática. No ano de 2000 o foco recaiu sobre a Leitura, com Ciências e Matemática também sendo avaliadas, porém em segundo plano. Esse fato de mesmo focalizando uma área distinta, avaliar as demais em segundo plano acontece nas edições subseqüentes. Vejamos que em 2003 a Matemática foi a principal avaliada, em 2006 a avaliação deu ênfase a Ciências<sup>151</sup>, devendo em 2009 a Leitura ser avaliada como foco principal. Apesar dessa diferenciação na ênfase das avaliações, é possível a comparação do grau de alcance dos países, pois os itens avaliados da mesma área voltam a ser avaliados nas edições subseqüentes mesmo que com ênfase diferente, pois o PISA é realizado com a utilização da Teoria de Resposta ao Item, a mesma utilizada no SAEB.

A respeito dos objetivos avaliados pelo PISA, o INEP, por meio do relatório de suas atividades internacionais, afirma que

Mais do que avaliar o que os jovens aprendem dos conteúdos propostos nos currículos escolares, o Pisa visa saber o quanto e como eles estão preparados para a vida em sociedade no mundo contemporâneo. Assim, a pesquisa abrange conhecimentos e habilidades em leitura (foco de 2000), matemática (foco de 2003) e ciências (foco de 2006), além de questionários aplicados aos alunos e diretores das escolas participantes, para levantar características e atitudes relacionadas à aprendizagem. As questões abertas e de múltipla escolha, simulam situações da vida real e enfocam a capacidade analítica e de resolução de problemas dos alunos (BRASIL, 2007a, p. 11).

---

<sup>150</sup> O Brasil é o único país da América do Sul que participou de todas as edições do PISA.

<sup>151</sup> Conforme dados do INEP, no Brasil, entre os dias 7 e 11 de agosto de 2006, o PISA foi aplicado em 630 escolas públicas ou privadas de 390 municípios em todos os estados, totalizando cerca de 9345 alunos com aproximadamente 15 anos de idade matriculados na 7ª ou 8ª série do Ensino Fundamental ou em qualquer série do Ensino Médio.

Com o resultado desse estudo são produzidos relatórios de abrangência internacional que objetivam comparar os diferentes sistemas educacionais.

#### **4.8 As habilidades e competências alcançadas no PISA**

Vejam os como foram distribuídas as habilidades e competências nas edições do PISA dos anos 2000, 2003 e 2006, que avaliaram como foco prioritário respectivamente Língua Portuguesa com ênfase em Leitura, Matemática e Ciências.

No PISA aplicado em 2000, a escala geral de Leitura representa uma síntese das habilidades e conhecimentos distribuídos em cinco níveis de proficiência, de forma que no nível 1, os alunos colocados nesse nível localizam informações explícitas em um texto, identificam o tema principal ou a proposta do autor, relacionam a informação de um texto de uso prático com outras informações conhecidas. Alunos colocados no nível 2 podem inferir informações em um texto, são capazes de reconhecer a idéia principal de um texto, relacionar o sentido e as conexões presentes no texto com outros conhecimentos da experiência pessoal. No nível 3 podem localizar e reconhecer relações entre informações de um mesmo texto, integrar e ordenar os vários elementos de um texto, identificando a idéia principal, demonstram compreensão do sentido de uma palavra ou frase e constroem relações sobre um texto. Alunos colocados no nível 4, podem localizar e organizar informações relacionadas em um texto, interpretando os sentidos da linguagem em parte do texto, relacionando com o texto na íntegra, formulam hipóteses e avaliam um texto. No nível mais avançado, o nível 5, os alunos organizam informações contidas em um texto, inferindo as idéias que são relevantes para a compreensão do texto, avaliam criticamente um determinado texto, demonstram compreensão global e detalhada de um texto com formas e conteúdos que não lhe são familiares.

Em cada uma das subáreas de Matemática avaliadas pelo PISA, em 2003, os estudantes foram classificados segundo seis níveis de proficiência em letramento matemático<sup>152</sup>. No nível abaixo de 1 localizam-se aqueles que chegam a 358 pontos; no 1, de

---

<sup>152</sup> Esta expressão surge como uma tradução próxima para o termo *literacy*, porém longe do conceito de alfabetização, que estaria mais próximo da aprendizagem inicial da leitura e da escrita, mas mais próximo de



358 a 420; no 2, de 421 a 482; no 3, de 483 a 544; no 4, de 545 a 606; no 5, de 607 a 668; e no nível 6, de 669 para cima.

Vejamos como a OCDE classifica os alunos dentro dos níveis e que tipo de conhecimento avalia em cada um deles. De acordo com o expresso no PISA, encontram-se no nível 1 os alunos que conseguem responder questões envolvendo contextos familiares, nessas questões toda a informação necessária está presente e as questões estão claramente definidas. Alunos colocados nesse nível são capazes de identificar informações e executar procedimentos rotineiros, seguindo instruções diretas em situações explícitas. Esses alunos conseguem desempenhar ações óbvias e seguir as informações presentes nos estímulos dos itens. No nível 2, os alunos conseguem interpretar e reconhecer situações em contextos que requerem nada além do que uma inferência direta. Tais alunos conseguem extrair informações relevantes de uma única fonte de informação e utilizar um método simples de representação. Alunos neste nível conseguem empregar algoritmos, fórmulas e procedimentos básicos e raciocinam de forma direta e conseguem realizar interpretações literais de resultados.

Os alunos situados no nível 3 conseguem executar procedimentos claramente descritos, selecionar e pôr em prática estratégias de solução de problemas simples. São capazes de interpretar e utilizar representações baseadas em diferentes fontes de informação, realizando reflexão diretamente sobre elas. Tais alunos conseguem desenvolver comunicações simples e curtas para relatar suas interpretações, raciocínios e resultados. Os alunos que se encontram no nível 4 conseguem trabalhar efetivamente com modelos explícitos sobre situações complexas concretas, que eventualmente podem envolver situações difíceis ou necessitar tomadas de decisões. Selecionam e realizam diferentes representações, inclusive simbólicas, relacionando-as de forma direta a aspectos da vida. Já no nível 5 os alunos conseguem desenvolver trabalhos com modelos sobre situações complexas, especificando suposições. São capazes de selecionar, comparar e avaliar estratégias apropriadas de solução de problemas para lidar com situações complexas relativas a esses modelos. Os alunos que se encontram nesse nível conseguem trabalhar estrategicamente fazendo uso de habilidades de raciocínio mais desenvolvidas e mais abrangentes, formas de representar mais apropriadas, caracterizações simbólicas e formais. São alunos capazes de refletir sobre suas ações formulando e comunicando suas interpretações e raciocínios. Os que se encontram no nível 6 conseguem conceitualizar, generalizar e utilizar informações tendo como base suas próprias

investigações e modelagem<sup>153</sup> de situações-problema mais complexas. São alunos capazes de concatenar diferentes fontes e representações de informação e traduzi-las flexivelmente. Pensam e raciocinam matematicamente de forma avançada, aplicam seus conhecimentos no desenvolvimento de abordagens e estratégias para lidar com novas situações através do domínio de operações matemáticas simbólicas e formais. Os que se encontram nesse nível conseguem formular e comunicar precisamente suas ações e reflexões sobre interpretações, argumentos.

Em 2006, as escalas de proficiência em Ciências também se subdividem em seis níveis, sendo que no nível 6 os estudantes podem identificar com segurança, explicar e aplicar conhecimentos científicos e conhecimento sobre Ciências em uma grande variedade de situações complexas. Relacionam diferentes fontes de informação e usam evidência retirada de tais fontes como forma de justificar as decisões. Alunos que alcançam esse nível demonstram de forma consistente uma capacidade de reflexão científica avançada. No nível 5, os estudantes são capazes de identificar componentes científicos em muitas situações complexas, aplicam tanto conceitos científicos como conhecimento sobre Ciências a essas situações e comparam, selecionam e avaliam evidências científicas apropriadas para responder a determinadas situações. Nesse nível, os alunos utilizam habilidades de pesquisa bem-desenvolvidas, relacionam de forma apropriada conhecimentos. Usam análise crítica para construir explicações baseadas em evidências e argumentos.

Alunos situados no nível 4, trabalham com situações e questões que envolvam fenômenos explícitos que requerem capacidade de fazer inferências sobre o papel da Ciência e da Tecnologia. Podem selecionar e integrar explicações de diferentes disciplinas de Ciência ou Tecnologia, relacionando-as diretamente a aspectos de situações práticas. No nível 3, os alunos são capazes de identificar questões científicas claramente definidas. Selecionam fatos e conhecimentos para explicar fenômenos e aplicar modelos simples e estratégias de pesquisa. Podem interpretar e usar conceitos científicos de diferentes disciplinas. São capazes de dissertar sobre os fatos e tomar decisões utilizando conhecimento científico. Os alunos situados no nível 2 demonstram conhecimentos científicos razoáveis, explicam cientificamente contextos familiares ou tiram conclusões baseadas em investigações simples. Podem refletir de forma direta e fazer interpretações literais de resultados de pesquisas científicas. No último nível, 1, os estudantes têm limitados conhecimentos científicos e demonstram condições de aplicá-los em poucas situações corriqueiras. Apresentam

---

<sup>153</sup> A modelagem em Matemática consiste em aplicar conhecimentos ou conteúdos já apreendidos em situações diferentes.

explicações científicas óbvias e estabelecem relações entre evidências explicitamente apresentadas.

#### 4.9 Rendimento dos alunos da Educação Básica brasileira no SAEB, ENEM e PISA

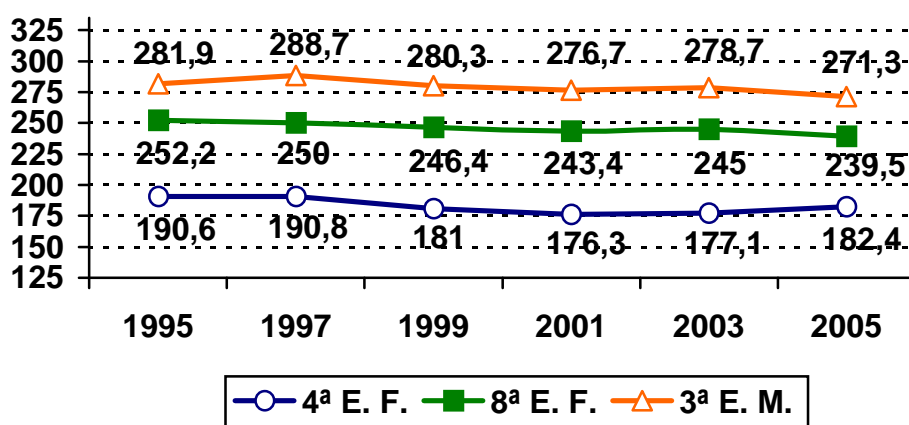
Ao considerarmos os resultados dos instrumentos avaliativos em análise, de forma geral, constatamos que não há diferença considerável no que diz respeito ao posicionamento dos alunos da Educação Básica brasileira em relação aos níveis de proficiência contemplados. Analisemos alguns elementos dos resultados do SAEB para a medida de proficiência em Matemática e em Língua Portuguesa de 1995 a 2006<sup>154</sup> expostos nas tabelas abaixo:

Tabela 1 - Medidas de proficiência em Matemática – Brasil - 1995-2005

Série	1995	1997	1999	2001	2003	2005
4ª E. F.	190,6	190,8	181,0	176,3	177,1	182,4
8ª E. F.	252,2	250,0	246,4	243,4	245,0	239,5
3ª E. M.	281,9	288,7	280,3	276,7	278,7	271,3

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nas informações extraídas de Brasil, 2007d.

Gráfico 1 - Medidas de proficiência em Matemática –  
Brasil - 1995-2005



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nas informações extraídas de Brasil, 2007d.

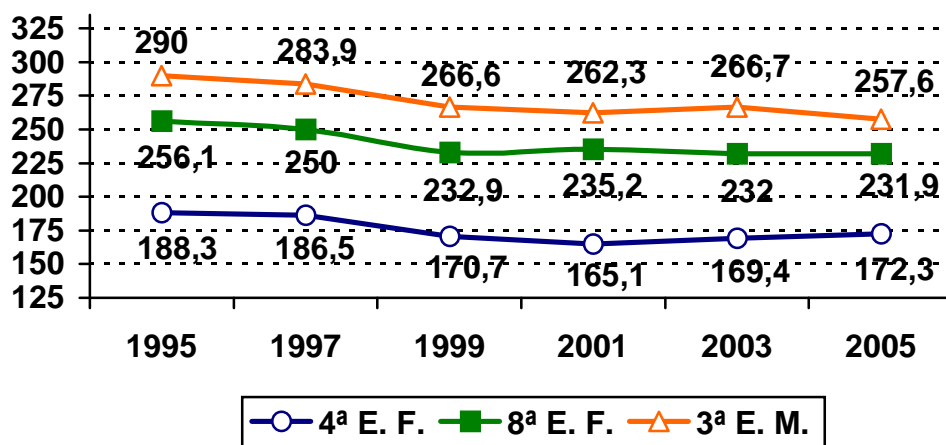
<sup>154</sup> Tabela confeccionada com base nas informações disponíveis em <http://www.inep.gov.br>, excluído o ano de 2007, no momento não publicado. Acesso em 29 de dezembro de 2007.

Tabela 2 - Medidas de proficiência em Língua Portuguesa – Brasil – 1995-2005

série	1995	1997	1999	2001	2003	2005
4ª E. F.	188,3	186,5	170,7	165,1	169,4	172,3
8ª E. F.	256,1	250,0	232,9	235,2	232,0	231,9
3ª E. M.	290,0	283,9	266,6	262,3	266,7	257,6

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nas informações extraídas de Brasil, 2007d.

Gráfico 2 - Medidas de proficiência em Língua Portuguesa – Brasil – 1995-2005



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nas informações extraídas de Brasil, 2007d.

A respeito dos escores demarcados, cabe destacar que o “teto” máximo que corresponderia a 100% de acertos nos testes do SAEB, assinalariam uma proficiência de 500 pontos; podemos inferir que há um distanciamento dos escores obtidos pelos alunos em âmbito nacional desse “teto”. Outra característica a evidenciar é que em ambas as tabelas, e para todas as séries alcançadas pela avaliação, há um decréscimo ano a ano na obtenção dos escores.

Consideremos agora, os resultados obtidos pelos alunos que concluem o Ensino Médio e pelos egressos desse nível de ensino, no ENEM de 2004 a 2007:

Tabela 3 - ENEM: Série histórica – Brasil – 2004-2007

<b>Ano</b>	<b>Prova objetiva</b>	<b>Redação</b>
<b>2004</b>	<b>45,58</b>	<b>48,95</b>
<b>2005</b>	<b>39,41</b>	<b>55,96</b>
<b>2006</b>	<b>36,90</b>	<b>52,08</b>
<b>2007</b>	<b>51,52</b>	<b>55,99</b>

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nas informações extraídas de Brasil, 2006.

Para compreendermos o posicionamento dos escores, no ENEM, diferentemente do SAEB, o “teto” máximo corresponde a 100 pontos. De mesma forma podemos perceber que pelo rendimento demonstrado os alunos encontram-se posicionados longe dessa pontuação. Houve uma ligeira melhora na pontuação de 2007, que não os elevou muito além da média 50, mas, até então, percebe-se que de modo similar ao ocorrido com o SAEB, ano a ano os escores obtidos pelos alunos no ENEM são mais baixos.

Esse quadro se repete ao analisarmos o posicionamento do Brasil também em exames internacionais, como é o caso do PISA. A prova do PISA em 2006 teve em Ciências seu foco principal e de acordo com o relatório brasileiro dos resultados internacionais:

[...] dos países com desempenho mais baixo no PISA, uma grande proporção de estudantes não passou dos níveis mais baixos de proficiência, indicando uma necessidade urgente de se melhorar o padrão de qualidade da educação, por exemplo, melhorando-se os currículos. Em alguns desses países, mais de 40% dos estudantes situaram-se no Nível 1 de desempenho ou abaixo, como foi o caso do México, da Turquia, do Quirguistão, do Qatar, do Azerbaijão, da Tunísia, da Indonésia, do Brasil<sup>155</sup>, da Colômbia, da Argentina, de Montenegro, da Romênia, da Tailândia, da Jordânia, da Bulgária e do Uruguai (BRASIL, 2007d, p. 18).

Sobre o desempenho na proficiência em Leitura avaliada no PISA 2006, no relatório (BRASIL, 2007d) afirma-se que muitos países sofreram um declínio no desempenho de Leitura entre o PISA 2000 e o PISA 2006, incluindo nove países da OCDE – Espanha, Japão, Islândia, Noruega, Itália, França, Austrália, Grécia e México e seis dos países convidados,

<sup>155</sup> Conforme (Brasil, 2007d, p. 8), nenhum estudante brasileiro atingiu o nível 6 de proficiência em Ciências; 0,5% dos estudantes brasileiros são capazes de responder questões até o Nível 5 de Ciências; 3,9% dos estudantes brasileiros são capazes de responder questões pelo menos até o Nível 4 de Ciências; 15,2% dos estudantes brasileiros são capazes de responder questões pelo menos até o Nível 3 de Ciências; 39% dos estudantes brasileiros são capazes de responder questões pelo menos até o Nível 2 de Ciências; 72,1% dos estudantes brasileiros são capazes de responder questões até o Nível 1 de Ciências e 27,9% dos estudantes brasileiros não alcançaram o Nível 1 de proficiência em Ciências.

Argentina, Romênia, Bulgária, Rússia, Tailândia e Brasil<sup>156</sup>. Na parte referente à avaliação da proficiência em Matemática no PISA 2006, o Brasil melhorou em 14 pontos o desempenho comparado ao PISA 2003, principalmente devido a uma melhora na parte mais baixa da escala de proficiência, no nível dois<sup>157</sup>.

Há quem analise esse quadro, e suponha que os resultados publicados, tanto pelos instrumentos avaliativos em larga escala nacionais, quanto internacional de fato refletem a realidade, ou seja, os níveis apresentados para a aprendizagem dos escolares brasileiros são tal e qual ali aparecem. Dessa forma, a uma rápida incursão nos resultados e diagnósticos do problema de ensino e aprendizagem da educação básica nos três instrumentos avaliativos eleitos para análise, supondo seus resultados como válidos, afirma-se que o fracasso e o alcance de poucos níveis de aprendizagem faz parte da história da educação brasileira. Cláudio de Moura Castro, assessor do BID e do Banco Mundial e Maria Helena Guimarães Castro ex-presidente do INEP na década de 1990, intelectuais orgânicos no âmbito da reforma da Educação Básica dos anos de 1990, membros do Grupo de *Trabalho Profissionalização Docente*<sup>158</sup> do Programa Regional da Reforma Educacional na América Latina – PREAL, partilham dessa idéia.

Cláudio de Moura Castro (2001, p. 78), em artigo que foi publicado como apêndice do Relatório Nacional do PISA 2000, chega a realizar uma remissão da história da educação brasileira como ponto de partida para justificar o baixo desempenho dos nossos alunos comparados aos demais países no PISA. Afirma que “[...] é preciso perguntar por que somos assim tão fracos em matéria de educação. A explicação para o que somos vem de séculos de história e não desse ou daquele Ministro.”

Prossegue afirmando ser o Brasil historicamente um país “pobre e mau educado”:

Temos a tendência para glorificar nossa história e nossos feitos passados. Ledo engano, pois sempre fomos um país pobre. Éramos um país bem mais pobre do que o Peru no século 19. E tínhamos a educação que correspondia a esse baixo nível de desenvolvimento. Estimativas grosseiras para o fim do

<sup>156</sup> No Brasil apenas 1,1% dos estudantes atingiram o nível mais alto de proficiência em Leitura e 44,5% alcançaram pelo menos o Nível 2 em Leitura (BRASIL, 2007d, p. 19).

<sup>157</sup> O Nível 2 é considerado o nível básico da proficiência matemática, no qual os estudantes demonstram o tipo de habilidade que lhes permite usar a matemática de forma ativa. No Nível 2 as tarefas requerem que os estudantes reconheçam problemas matemáticos que exigem apenas inferências diretas, que possam extrair informação de uma fonte única e fazer interpretações literais dos resultados. Mais de três quartos dos estudantes dos países da OCDE (78,7%) atingem esse nível (BRASIL2007d, p. 21).

<sup>158</sup> Evangelista e Shiroma (2007, p. 10) afirmam que: “Ora atuando no governo, ora em fundações e organizações não-governamentais, os membros do GT *Profissionalização Docente* do PREAL influenciam os rumos da reforma educacional brasileira, fornecendo consultorias, assessorando a construção de planos estaduais e municipais de educação, formando professores e gestores educacionais, certificando suas competências, atuando em instituições que vendem serviços para implantar a reforma educacional em vários estados do Brasil”.

Império mostram que haviam freqüentado a escola não mais do que 15% da população. Em 1872 – ano do primeiro recenseamento geral do Brasil – cerca de 140 mil crianças estavam matriculadas no antigo ensino primário (1º ao 4º ano), para um total de um milhão de crianças de 7 a 10 anos. Ainda mais lamentável foi o desempenho da República Velha, que praticamente nada fez para superar os pífios resultados do Império. O Recenseamento Geral de 1920 registrava apenas 20% das crianças de 7 a 14 anos com capacidade para ler e escrever, ou seja, estavam na escola, naquela época, ou haviam passado por ela, mesmo sem completar o curso primário. Entre as pessoas de 15 anos ou mais de idade, a proporção dos que sabiam ler e escrever era de 35%. Ficamos aí estagnados por largo tempo. Naquela virada de século, a Argentina e Uruguai, países desfrutando de um rápido desenvolvimento econômico, propunham nada menos do que a matrícula universal na escola básica. E, de fato, antes da Primeira Guerra Mundial, isso praticamente já havia sido logrado na Argentina, não ficando o Uruguai muito para trás (CASTRO, 2001, p. 78).

O raciocínio do autor faz do baixo rendimento escolar brasileiro uma condição imanente de nossa história. Refere-se à passagem do século XIX ao XX como não havendo descompasso entre o alcance da economia e o quadro da educação, ambas eram “lamentavelmente pobres”. Para Castro C. M. o século XX é o que marca o descompasso entre economia e educação, posto que foi glorioso para a economia brasileira:

De uma renda *per capita* como a boliviana, passamos a uma outra quase equivalente à Argentina (que no princípio do século era quase cinco vezes maior do que a brasileira). Qualquer que seja a maneira de medir e o período em consideração, no século 20 estamos entre os campeões mundiais do crescimento econômico. É, portanto, nesse período que começa o descompasso entre educação e economia. A economia dispara, sobretudo após a metade do século. E a educação mantém-se nos níveis dos países que se pareciam com o Brasil em épocas passadas: Bolívia, Peru e Paraguai (CASTRO, 2001, p. 79).

O autor se contradiz, pois, se a educação é condição *sine qua non* para o crescimento econômico, tônica que permanece até os dias atuais, como pode ter ocorrido considerável incremento positivo na economia (ao ponto de alguns analistas, e não poucos, denominá-lo de “milagre econômico”) e a educação nacional ter caminhado ao contrário? É evidente que a educação não acompanha *pari e passu* o movimento da economia, este a determina em última instância, mas como o desenvolvimento técnico e cultural da época do “milagre”, mesmo considerando a importação de técnicas e de tecnologia, aconteceu sem o acompanhamento, mesmo que com uma certa defasagem, da educação?

A partir de meados do século XX, Castro C. M. (CASTRO, 2001) aponta o surgimento das primeiras reações em favor da educação<sup>159</sup>, porém assevera que, no que tange à educação fundamental e média, nesse período, inicia-se um processo de expansão da matrícula inicial, sem que se manifeste qualquer esforço ou vontade política de garantir sua qualidade. Para ele,

O resultado dessa expansão descuidada, em períodos de oscilações econômicas e crises políticas, é bem conhecido. Mais alunos entram na escola e esta se vê incapaz de manter até os modestíssimos níveis de qualidade que apresentava antes, quando sua clientela predominante era de classe média. Embora faltem os dados quantitativos que passamos a ter na década de 90, a observação sugere que houve uma queda muito importante na qualidade do ensino. O que ganhamos em quantidade, perdemos em qualidade. (p. 79)

Assinala o autor que as poucas pesquisas internacionais da época demonstravam a falta de avanço do ensino de primeiro e segundo graus, hoje Ensino Fundamental e Médio. Compreende que

Nos testes do IEA em que participaram países latino-americanos, como Chile e Colômbia, os resultados são lamentáveis, colocando estes países próximos do fim da fila. E testes entre países latino-americanos mostram que o Brasil, na melhor das hipóteses, era tão fraco quanto esses países. Nossa única incursão em comparações internacionais nos deixa em penúltimo lugar em Ciências. Fomos salvos do último lugar pela presença de Moçambique, em plena guerra civil (CASTRO, 2001, p. 80).

Nessa digressão “trágica” do desempenho escolar brasileiro, o autor frisa que chegamos à década de 1990 com resultados muitíssimos limitados em matéria de educação básica e a não universalização da educação, seguida de altas taxas de repetência e evasão. Segundo Castro, C. M.,

[...] um represamento nos primeiros quatro ou cinco anos, com as repetências levando ao atraso e ao abandono antes de terminar as oito séries do ensino fundamental. Somente 30% da coorte obtinha seu certificado de primeiro grau. Como conseqüência, o ensino médio tinha uma freqüência

---

<sup>159</sup> O autor aponta a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), convertido em modelo para toda a América Latina, único produto de exportação do Brasil no ensino. Há a criação de uma rede federal de escolas técnicas, caras, bem equipadas e inicialmente voltadas para a criação de quadros técnicos para a indústria brasileira que toma corpo e vigor. Igualmente importante é o fortalecimento das universidades federais –, com sua expansão para todos os estados, a construção de ótimos *campi* e o lançamento das raízes da pós-graduação – que, junto com o Senai – vêm a se constituir nos dois únicos destaques internacionais da educação brasileira. À medida que prioridade efetiva se mede pelo desvelo, energia e pelos recursos alocados, havia uma grande coerência entre esses avanços educativos e os projetos nacionais. Era a meta de se formar as lideranças econômicas e intelectuais e a criação de quadros técnicos e de mão-de-obra especializada para uma indústria que crescia a taxas astronômicas (CASTRO, 2001, p. 79).



muito limitada e apenas 25% da coorte conseguia concluir este nível de ensino. A década de 90 revela-se como o ponto de inflexão do ensino fundamental e médio. É somente neste momento que a sociedade brasileira e seus governantes entendem que se formava um gravíssimo ponto de estrangulamento na educação inicial. A economia começa a dar sinais mais claros de que sem educação o progresso individual e a retomada do crescimento eram quimeras (2001, p. 80).

Eis que aos olhos do autor chegamos aos festejados anos de 1990 e sua onda de reformas, dentre elas a reforma educativa, que serve de evidência de “como é possível fazer uma reforma educativa com mais vontade política do que recursos abundantes”:

A escola incorpora praticamente a totalidade da coorte de 7-14 anos. Passamos de 90%, em 1991, para 97%, em 1999. Em segundo lugar, rapidamente vai se desfazendo o represamento de alunos no bojo do ensino fundamental. O ciclo de qualidade deplorável, a cultura da repetência, o atraso escolar e eventual abandono antes de terminar o fundamental começam a ser quebrados. As graduações no primeiro grau aumentam de 10% ao ano, em média. Como consequência, cria-se um fluxo de alunos pressionando para entrar no segundo grau. Politicamente tornou-se inviável não abrir espaço para eles. Mais ainda, há a volta em massa para o ensino médio, por parte de jovens adultos, claramente entendendo o que precisam para competir no mercado de trabalho. Tanto assim que o primeiro ano do ensino médio tem 30% mais alunos que a turma que termina o ensino fundamental. Desta forma, houve uma dupla pressão dentro da escola. Ocorreu a incorporação de parte da coorte que ainda estava fora (de 10% do início da década, passam a ficar de fora apenas 3%, no final da mesma – um número residual em um país com tantos bolsões inatingíveis). E houve, também, o início da correção dos fluxos (acúmulo de repetência e atrasos escandalosos), a herança deplorável da onda de crescimento da matrícula inicial das décadas anteriores. A experiência da primeira onda de expansão dos anos 60 aos 80 nos faria prever o mesmo preço a ser pago: uma queda vertiginosa da qualidade. Em um período de menos de dez anos foram dados dois enormes saltos. Incorporou-se uma parte da coorte que faltava – inevitavelmente, alunos culturalmente ainda mais distantes do mundo da escola. E, desencadeou-se um processo sério de desfazer as barragens que impediam o avanço dentro da escola – igualmente, por parte dos alunos menos capazes de seguir com êxito o ensino oferecido (CASTRO, C. M., 2001, p. 81).

O autor continua afirmando o atraso do Brasil, pois mesmo alcançando países latino-americanos como o Chile e o Uruguai, isso acarretou um pesado custo para a qualidade, dada a mediocridade geral da América Latina em matéria de educação. O salto gigante nos leva a um patamar muito modesto para os padrões mundiais. Percebe-se que, acompanhando essa digressão, chegamos ao ponto em que são fortalecidos os instrumentos avaliativos que comporão o cenário da política educacional a partir dos anos de 1990, dos quais os resultados são sabidos.

A história elaborada por Castro C. M. (2001), indicada nas extensas citações, evidencia que parece não haver escapatória para a educação a não ser o alcance de escores insatisfatórios pelos instrumentos avaliativos. Logo, avalia-se para quê? Os instrumentos avaliativos parecem representar um fim em si mesmos, se autojustificam por sua aplicabilidade em prol do melhoramento de sua aplicabilidade e não do objeto que intentam avaliar, ou seja, avalia-se para melhorar os instrumentos de avaliação.

Seguindo essa lógica os eficientíssimos instrumentos avaliativos cumprem bem o seu papel, a saber, o de verificar e informar o suposto quadro de não alcance de bons resultados por parte dos estudantes brasileiros que cursam a Educação Básica em seus diferentes ciclos e de funcionarem como um processo de retro-alimentação de sua própria eficiência, como um fim em si mesmo. Maria Helena Guimarães Castro (2006, p. 1), ao referir-se ao “avanço” dos programas de avaliação em larga escala no Brasil, assinala que

Pelo menos quatro fatores foram determinantes para os avanços alcançados pelo Brasil nesta área: uma clara diretriz de governo sobre a importância estratégica de se criar mecanismos de avaliação para o monitoramento dos sistemas de ensino, num contexto de acentuada descentralização e pronunciadas desigualdades regionais; a forte liderança do Ministério da Educação na condução desta iniciativa e o esforço permanente de parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação; a intensa cooperação internacional, com os objetivos de adquirir conhecimento, compartilhar experiências e expor o Brasil a comparações com outros países; por fim, o apoio da opinião pública à realização de avaliações sistemáticas sobre o desempenho das instituições de ensino.

Ao que parece há uma cultura do caos explícita na publicação dos resultados do SAEB e do ENEM e, de forma mais gritante, do PISA que é cultivada por ideólogos como é o caso de Cláudio de Moura Castro e Maria Helena Guimarães Castro, porta-vozes da ontologia que propaga a necessidade e a validade de instrumentos avaliativos em larga escala, atrelada às premissas da globalização e sua proposição de educação para alívio da pobreza. É desse significado ideológico da educação, para o qual a avaliação meritocrática em larga escala ocupa um lugar central, que tratamos no capítulo que segue.

## 5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL DA EDUCAÇÃO EFICIENTE COMO ESTRATÉGIA PARA O ALÍVIO DA POBREZA

### 5.1 Introdução

Antes de tratarmos da importância atribuída à educação eficiente<sup>160</sup>, principalmente pelo Banco Mundial, para o alívio da pobreza, lembramos que uma discussão mais aprofundada sobre a pobreza, quer seja no que diz respeito à sua conceituação, ou às suas conseqüências particulares, escapa deste texto.

Ao nos reportarmos brevemente à temática da pobreza, e se pensarmos de forma bastante geral, levando em consideração o modo capitalista de produção e reprodução da vida, não há como negar que esse é caracterizado e se funda na desigualdade em que poucos detêm a propriedade dos modos e meios de produzir a vida e, a maioria, se vê na condição de despossuída destas condições. Este modo de produção econômica por certo, não inaugurou a pobreza, mas tem na pobreza uma de suas condições constituintes e irreparáveis, pois de forma muito mais eficiente do que qualquer outro modo de produção econômica tem na produção da riqueza a correlata produção e reprodução da pobreza como condição intrínseca e inexpugnável, tenha essa última a definição que tiver. Trata-se de um processo sócio-metabólico de controle social (MÉSZÁROS, 2002) que carrega como forma indissociável a contradição de produzir a vida pela produção da morte, de produzir riqueza pela produção da pobreza.

E como se trata de algo inextirpável, à pobreza são oferecidas por vezes explicações ideológicas fundadas em afirmações tautológicas circulares como forma de mascarar suas verdadeiras causas. Aliás, nessas explicações, as causas são muitas vezes apresentadas como efeitos, como, por exemplo, apresentar a fome ou a violência como causadoras da pobreza. Os organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial, funcionam como defensores desse modo de produzir a vida, e por vezes lançam mão de artifícios ideológicos que se prestam ao fim e ao cabo, como ferramentas para a manutenção e justificativa das

---

<sup>160</sup> O que estamos denominando de educação eficiente é a aquela avaliada meritocraticamente e cujos resultados são expostos publicamente. Nossa definição independe do rendimento obtido pelos alunos, pois, segundo nossa análise, essa educação medida cumpre bem o seu papel de conformadora frente às desigualdades sociais, às quais se presta como justificativa. Não necessariamente se trata da que agregue maior quantidade de conhecimentos que possam ser auferidos pelos instrumentos de avaliação educacional em larga escala.

desigualdades sociais do *status quo* regido pelo capital. A educação, formal ou informal, bem como suas políticas, por vezes responderam e respondem por essa tarefa ideológica.

Em se tratando de educação, esta “preocupação” se exacerba ao postular importância crucial ao papel da educação eficiente para o “alívio” da pobreza, mais especificamente em fins da década de 1990 pelo incremento da produtividade dos pobres. Oliveira (2001, p. 107) afirma que as reformas educacionais dos anos de 1990 no Brasil têm como intento justificar

[...] a necessidade de se propiciar à população um mínimo de conhecimentos, para que ela consiga integrar-se à sociedade atual. Mais recentemente, essa preocupação passou a ser simplificada através de um novo conceito, cunhado nos discursos oficiais, cuja definição é atribuir aos trabalhadores a capacidade de se tornarem empregáveis, ou seja, o que é hoje designado por empregabilidade. A Educação Básica, assim passou a ser diretamente relacionada com a possibilidade dos indivíduos terem acesso ao mercado de trabalho.

Integrar-se na sociedade atual, como se seu contrário fosse possível, não significa exatamente estar empregado, pois, diante do atual modelo de exploração da força de trabalho pelo capital,

[...] diante de uma realidade tão árida, merece ao menos ser considerada a hipótese de que, não só a ascensão social não estará ao alcance de todos, como nem todos terão direito à empregabilidade. No entanto, todos precisarão estar socialmente integrados e, de alguma forma, garantir sua sobrevivência. As diferenças entre trabalhadores empregados e qualificados e trabalhadores alojados na economia informal ou no subemprego podem estar indicando que aos primeiros será preciso garantir uma educação sólida e aos demais nem tanto (OLIVEIRA, 2001, p. 110).

À avaliação escolar meritocrática cabe um papel preponderante nesse sentido, sobretudo como instrumento de conformação, pois aos desempregados ou aos alojados na economia informal, que segundo o Banco Mundial (2005) têm mais chance de “tombar na pobreza”, mais do que não possuir, convém que acreditem não possuir qualificação e que seu quadro de desemprego, conseqüentemente de pobreza, daí advém<sup>161</sup>.

Tendo esses elementos em vista, importou-nos investigar o papel do Banco Mundial como um dos arautos e defensores dessa propositura para a educação.

---

<sup>161</sup> Como forma de respaldar nossa posição, tomamos de Oliveira (2001, p. 113) a afirmação de que: “A vinculação de maior escolaridade no acesso ao mercado de trabalho contribui para a formação da idéia irreal de que a quem tem educação não faltarão empregos. A noção de empregabilidade, amplamente difundida no Brasil nesta década (1990), tem colaborado para o entendimento de que são os desempregados os culpados pela sua condição, justamente por não se terem esforçado em busca de maiores qualificações e escolaridade.”

## 5.2 O Banco Mundial, a educação e o alívio da pobreza

Uma determinada “preocupação” com a pobreza pode ser detectada ao analisarmos o conjunto de políticas sociais implementadas de modo particular a partir dos anos de 1990, onde a educação aparece atrelada a essa “preocupação” com a pobreza. Evidencia essa proposição a posição do Banco Mundial (1996, p. 1-2), um de seus maiores arautos:

La estrategia del Banco Mundial para reducir la pobreza se centra en promover el uso productivo del trabajo – el bien más importante que tienen los pobres – y proveer servicios sociales a los pobres. La inversión en educación contribuye a la acumulación de capital humano, esencial para incrementar el ingreso y lograr un crecimiento económico sustentable. La educación – especialmente la educación básica (primaria y primer ciclo de la secundaria) – ayuda a reducir la pobreza al incrementar la productividad de los pobres, reduciendo la fertilidad y mejorando la salud, y equipando a las personas con las habilidades necesarias para participar plenamente en la economía y la sociedad. De modo general, la educación ayuda a fortalecer las instituciones civiles, a construir capacidades nacionales y un buen gobierno, todo ellos elementos críticos en la implementación de políticas económicas e sociales adecuadas.

Se recorrermos aos antecedentes históricos dessa “supervalorização” da educação, tomando como foco a ação de organismos internacionais, poderemos afirmar que apenas alguns anos depois do acordo de Bretton Woods, ocorrido em 1944 na Conferência Monetária e Financeira da Organização das Nações Unidas onde foi redigido o Convênio Constitutivo do Banco Mundial<sup>162</sup> (BANCO MUNDIAL, 2004a), a emergência da Guerra Fria<sup>163</sup> trouxe para o centro das atenções a assistência econômica, política e militar aos chamados países do

---

<sup>162</sup> A década de 1950 pode ser considerada o início das operações do Banco Mundial, pois apesar de o Convênio Constitutivo ter sido redigido em 1944, somente em 1945 o Convênio é assinado por vinte e nove países em Washington. Em março de 1946 aconteceu a reunião inaugural das Assembléias de Governadores do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional – FMI, sendo que o primeiro empréstimo da instituição, no valor de US\$250 milhões, ocorreu em 1947 para a França e teve como principal justificativa a reconstrução pós-guerra. Em 1948 o primeiro empréstimo do Banco para um país da América Latina é destinado ao Chile, denominado “empréstimo para o desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 2004).

<sup>163</sup> Guerra Fria foi a denominação do conflito político e ideológico entre os Estados Unidos e a União Soviética, entre aproximadamente o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e a extinção da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS (1991). O conflito se deu entre a defesa de duas proposições societárias divergentes, por um lado o capitalismo defendido pela potência norte-americana e por outro o “socialismo” pela potência russa. Do lado dos capitalistas, alinharam-se aos Estados Unidos a Europa Ocidental, Japão, Coreia do Sul e América Latina, do lado dos pretensos socialistas alinharam-se à União Soviética a Europa Oriental, China e Cuba. Este conflito recebe a denominação de Guerra Fria por não ter havido combate físico, muito embora os embates ideológicos constantes e mútuos tivessem ameaçado o mundo todo com a iminência de um confronto bélico, com armas de destruição em massa, as bombas nucleares. Cf. Hobsbawm (1999).

Terceiro Mundo<sup>164</sup>. Do lado norte-americano, foi lançado o Plano Marshal pelo Secretário de Estado, George Marshal, plano econômico pelo qual se concederiam empréstimos a “baixos juros” e investimentos no setor público não só nos países da Europa Ocidental, com preponderância para a França, a Alemanha Ocidental e ao Reino Unido, bem como naqueles países onde a ameaça comunista mostrava-se presente<sup>165</sup>. Da parte da União Soviética foi lançado o Conselho para a Assistência Mútua – COMECON, para impedir que os países aliados da União Soviética “mostrassem interesse” pelos empréstimos concedidos no âmbito do Plano Marshal e, assim, não abandonassem a esfera de controle de Moscou (HOBSBAWM, 1999).

A assistência esboçada no Plano Marshal tinha o intuito de rápida integração dos países independentes ao mundo ocidental, fortalecendo a aliança anticomunista. A bipolaridade influenciou políticas de desenvolvimento no cenário internacional. O envolvimento do Banco Mundial se deu de forma progressiva no processo de estabilização e expansão do sistema capitalista por meio de programas de ajuda e empréstimos crescentes aos países do Sul a partir do começo dos anos 50 do século XX.

---

<sup>164</sup> A “divisão” do mundo em três partes, primeiro, segundo e terceiro mundo, vicejou durante a Guerra Fria. Com a derrocada da União Soviética e o conseqüente fim do conflito perdeu sentido rotular os países de acordo com o seu alinhamento a outros modos de produção que não seja o capitalista. De forma geral, os países capitalistas desenvolvidos eram considerados de Primeiro Mundo, já os países socialistas industrializados eram considerados como países de Segundo Mundo, compunham o difuso Terceiro Mundo os países que “demonstravam” “neutralidade” ou “não alinhamento” com qualquer uma das duas potências que encabeçavam a Guerra Fria. Alguns países não eram encaixados em qualquer das denominações devido às suas características de crescimento econômico. Do Terceiro Mundo faziam parte, entre outros, África (menos África do Sul), América Latina (com ressalvas para Argentina, Brasil, Chile, México e Uruguai) e Ásia (exceto Japão, Israel, Coreia do Sul, Tailândia, Rússia, Brunei, Singapura e Hong Kong e com ressalvas para Malásia e Índia). Cf. ARRUDA (1990). Para Hobsbawm (1999, p. 349), “Não surpreende, assim, que as dezenas de Estados pós-coloniais que surgiram após a Segunda Guerra Mundial, junto com a maior parte da América Latina que também pertencia visivelmente às regiões dependentes no velho mundo imperial e industrial, logo se vissem agrupadas como o “Terceiro Mundo” – diz-se que o termo foi cunhado em 1952 (Harris, 1987, p. 18) –, em contraste com o “Primeiro Mundo” dos países capitalistas desenvolvidos e o “Segundo Mundo” dos países desenvolvidos comunistas.”

<sup>165</sup> Importa registrar que entre 1955 e 1961 foi lançado o programa focado na América Latina, *Aliança Para o Progresso*, que subjacente ao propósito de contribuir para a modernização socioeconômica acentuava a estabilidade e a segurança da região. Segundo Leher (1998, p. 57), “Utilizando uma expressão muito cara ao Banco Mundial, ‘as lições da experiência’ mostram que a Aliança se enquadra, de fato, no contexto da guerra fria. A tese de que a Aliança inauguraria uma nova fase da relação dos EUA com a América Latina, na qual prevaleceria a cooperação, portanto bem distinta daquela promovida nos anos 1950 por Eisenhower, em que a ajuda a ditadores era tida como a melhor via para preservar a estabilidade, logo deixou de poder ser considerada válida. A implementação da Aliança foi acompanhada de uma longa série de golpes militares e da instituição de ditaduras sangrentas em diversos países latino-americanos. O objetivo norteador, explicitado nos documentos, era combater a possibilidade de uma ‘segunda Cuba’ no continente. Segundo Kennedy, a promoção da democracia e da reforma constituiria a resposta definitiva a Castro e aos comunistas. Sem um programa abrangente e agressivo, argumentavam os círculos próximos ao presidente, a cordilheira dos Andes tornar-se-ia a Sierra Maestra da América do Sul (Scheman, op. cit, p. 4). Cada vez mais a ênfase era colocada no combate ao comunismo, em detrimento da ‘promoção da reforma e da democracia’. Assim, o que parecia ser novo, a combinação de reforma política e social com a segurança do Hemisfério, logo cedeu espaço às antigas práticas intervencionistas.”

A descolonização da África e da Ásia após a Segunda Guerra Mundial<sup>166</sup> propiciou maior aproximação entre organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial, e os chamados países do Terceiro Mundo. Figurando ao lado da preocupação com a segurança, tônica da década de 1970, começam a ser considerados importantes outros aspectos do desenvolvimento, tais como saúde, educação e saneamento – em resumo o Setor Social, com preponderância à educação inclusive auxiliando os outros dois – e o “auxílio” financeiro foi utilizado para pressionar os clientes do Banco a seguirem suas prescrições econômicas, políticas e ideológicas.

A “preocupação” com a educação, principalmente no nível do discurso, cresceu no período de 1968 a 1981, durante a presidência de Robert S. McNamara<sup>167</sup> no Banco Mundial. Os empréstimos para o setor no período superaram os anteriores. Porém, juntamente com o aumento de investimentos no setor educacional, cresceu também a urgência de os países tomadores de empréstimos adequarem-se às diretrizes econômicas, políticas e ideológicas do Banco. De acordo com Leher (1998, p. 66),

[...] para tornar a ação educacional do Banco mais efetiva, McNamara reuniu informações, principalmente numéricas, acerca da situação educacional de cada tomador, ampliando a capacidade de intervenção nas políticas dos seus tomadores. Isto exigiu o aumento de seu corpo técnico, de modo que, cada setor e cada país, fossem acompanhados. Com base nestas informações o Banco passou a requerer mudanças na estrutura administrativa e nas prioridades dos sistemas educacionais, visando enquadrá-los em suas diretrizes. Para garantir a efetividade das suas recomendações o Banco situou o cumprimento das diretrizes educacionais como uma condicionalidade para o aval do Banco aos financiamentos requeridos pelos países tomadores (grifo nosso).

A cooperação com o Banco tornou-se pré-requisito para a obtenção de novos empréstimos, expressando a aproximação da educação com o setor produtivo na perspectiva do desenvolvimento e do crescimento econômico. Neste momento a pobreza recebe especial atenção por parte do Banco Mundial. De acordo com Evangelista e Shiroma (2005, p. 8),

---

<sup>166</sup> De acordo com Arruda (1990, p. 362), “A Segunda Guerra Mundial trouxe numerosas transformações: a crise das economias européias, a ascensão dos Estados Unidos e da União Soviética, a disputa pela hegemonia internacional entre essas potências, o embate entre socialismo e capitalismo. Entretanto, uma das marcas essenciais da nova conjuntura internacional foi o surgimento de numerosas nações novas, como fruto do processo de descolonização – libertação das colônias da Ásia e da África das metrópoles européias.” Segundo Hobsbawm (1999, p. 337), “O número de Estados internacionalmente reconhecidos como independentes na Ásia quintuplicou. Na África, onde havia um em 1939, agora eram cerca de cinquenta. Mesmo nas Américas, onde a descolonização do século XIX deixara atrás umas vinte repúblicas latinas, a de então acrescentou mais uma dúzia.”

<sup>167</sup> McNamara foi Ministro da Defesa dos EUA entre 1961 e 1968 e influenciou na deflagração do golpe militar no Brasil de 1964.

No âmbito dos sentidos que se atribuíram à pobreza, uma primeira perspectiva foi a redistributivista e desenvolvimentista, que marcou os anos de 1960 na América Latina, posto que foi tomada como entrave ao crescimento. Enfatizava-se a acumulação de capital como condição para o desenvolvimento e a cooperação financeira internacional ajudaria a complementar a poupança interna e poderia viabilizar planos de desenvolvimento dos países periféricos.

Considerava-se o hiato cada vez maior entre pobreza e riqueza resultado da diferenciação do desenvolvimento entre os países. Segundo Vieira (2001, p. 22-23),

Nos anos 80, foi necessário criar gradação de pobres. Os extremos de riqueza e de pobreza se distanciaram de tal maneira que surgiram o pobre, o subpobre, o quase pobre, o em vias de ser pobre, o mais ou menos pobre, os que têm traços de pobre, em múltiplos níveis de escala. Por outro lado, proliferaram o rico esfuziante, o rico comedido, o rico mais ou menos rico, o rico que tinha dinheiro no exterior, o rico que não tinha dinheiro só no exterior, o rico que estava em vias de ter dinheiro no exterior. Celebrou-se aquela palavra feia, “excluídos”, embora não tivesse ninguém excluído dentro da sociedade, enfim, os extremos se alargaram, impondo várias categorias de pobre e de rico.

Para Nogueira (1999, p. 107),

O aprofundamento dessas relações entre o Banco e o ainda indefinido “Terceiro Mundo”, com McNamara na presidência, fez emergir determinadas condições objetivas para que esse Organismo Multilateral ocupasse um lugar que não fosse apenas retórico na satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, de saúde e condições de moradia e de vida nesses países subdesenvolvidos. Contudo, a aprovação de projetos específicos para o Setor Social, vinculados a programas estritamente econômicos acabou subordinando os projetos de bem estar do conjunto da população a outros interesses. Essa realidade concretizou, em parte, o discurso em prol das necessidades básicas humanas, mas tudo indica que enredou e entrelaçou uma determinada concepção de crescimento econômico a essas mesmas necessidades.

Uma das alegações para o combate à pobreza era a de que o crescimento gerava concentração de renda nas mãos dos mais favorecidos – idéia que compunha o cerne das reivindicações por desenvolvimento –, logo a solução para tal problema seria encontrada na “distribuição” de renda como estratégia do desenvolvimento. Encaixava-se aí a ação social do Estado mediante “políticas públicas sociais”<sup>168</sup> que visavam o “auxílio” às chamadas

<sup>168</sup> De acordo com Vieira (1992, p. 30), a política social pode ser vista como “estratégia capaz de conservar a desigualdade social, colaborando no funcionamento do capitalismo”. Ou, ainda, segundo Saviani (2007, 208), “Constata-se, assim, que a ‘política social’ é uma expressão típica da sociedade capitalista, que a produz como um antídoto para compensar o caráter anti-social da economia própria dessa sociedade. Entretanto, a



necessidades básicas para salvaguardar a estabilidade necessária ao desenvolvimento e crescimento almejado. Segundo Faleiros (1991, p. 33-34),

A existência da relação social de exploração é, portanto, a condição do processo de acumulação. E, conseqüentemente, torna-se fundamental manter o trabalhador vivo e produtivo para que essa relação se perpetue. O trabalhador e sua família precisam alimentar-se, vestir-se, morar, estudar, cuidar da saúde para colocar-se em condições de trabalhar e produzir riquezas. A vida e o trabalho não são, assim, questões individuais, mas situações coletivas e sociais que garantem a possibilidade e a efetividade da acumulação.

O “auxílio” aos pobres atingia-os em suas necessidades básicas entendidas como as mais elementares, reduzidas, de fato, ao atendimento das exigências vitais na maioria das vezes e, ainda assim, a um número restrito de pessoas. O Banco atuava em dois sentidos complementares: a) atribuía níveis toleráveis à barbárie controlando em níveis seguros a pobreza e b) reforçava sua estratégia ideológica de elevar a produtividade dos mais pobres por meio da valorização do capital humano, com vistas a incluí-los no sistema econômico.

A proposição do desenvolvimento possível para todos os países compunha o cerne das utopias capitalistas do pós-segunda guerra mundial capitaneadas pela potência norte-americana que, segundo Arrighi (1998, p. 270),

Ao estabelecer um novo e mais elevado padrão de riqueza na economia mundial, o grande salto da economia norte-americana armou o palco para os esforços de desenvolvimento dos trinta anos subseqüentes. Na verdade, a própria nova potência hegemônica (os Estados Unidos) proclamou que, sob sua liderança, tanto as velhas como as novas nações poderiam alcançar esse padrão, desde que, naturalmente, seguissem da melhor maneira possível a receita norte-americana para a prosperidade econômica.

Esse tipo de pregação, a ser seguida por nações que almejassem desenvolver-se a seu modo e no seu nível, é brilhantemente satirizada na alusão feita à Filosofia do Girino, por Wallerstein (1997, p. 220), da qual a ideologia do desenvolvimento pode ser considerada uma versão global:

É possível que girinos inteligentes se resignem com a inconveniência de sua posição, ao refletir que, embora a maioria vá viver e morrer como girinos e nada mais, os mais afortunados da espécie um dia perderão seu rabo, distenderão sua boca e estômago, pularão lepidamente para a terra seca e

---

determinação econômica projetada sobre a ‘política social’ o seu caráter anti-social, limitando-a e circunscrevendo o seu papel às ações tópicas que concorram para a preservação da ordem existente”.

coaxarão discursos para seus ex-amigos sobre as virtudes pelas quais girinos de caráter e capacidade podem ascender à condição de sapos. Essa concepção de sociedade pode ser descrita, talvez, como a Filosofia do Girino, uma vez que o consolo que oferece para os males sociais consiste na declaração de que os indivíduos excepcionais podem conseguir escapar deles... E que visão da vida humana essa atitude sugere! Como se as oportunidades para a ascensão de talentos pudessem ser igualadas numa sociedade em que são desiguais as circunstâncias que os cercam desde o nascimento! Como se fosse natural e adequado que a posição da massa da humanidade pudesse ser tal que lhe permitisse atingir a civilização escapando dela! Como se o uso mais nobre dos poderes excepcionais fosse brancejar até a praia sem se deixar deter pelo pensamento nos companheiros que se afogam!

A proposição de desenvolvimento possível para todos os países estava diretamente ligada ao momento do pós-guerra caracterizado, por um lado, pelo *Welfare State* (VIEIRA, 2001; LEHER, 1998; DRAIBE e HENRIQUE, 1988, 1988b) nos países do norte e, por outro, pelo desenvolvimentismo no sul, concretizado na *Aliança para o Progresso*<sup>169</sup>. A partir do momento em que ficou clara a impossibilidade efetiva de desenvolvimento nos moldes em que era ideologicamente pregado, principalmente pelos EUA<sup>170</sup>, os países não alinhados, como Índia, Indonésia, Egito e Iugoslávia, começaram a requerer a configuração de uma nova ordem econômica internacional. A Conferência de Bandung<sup>171</sup>, na Indonésia, entre 18 e 24 de abril de 1955, refletiu esse movimento que, como manifesto anticolonialista, objetivava a promoção da cooperação econômica e cultural afro-asiática e a oposição ao que era considerado colonialismo ou neocolonialismo dos Estados Unidos da América, da União Soviética ou de qualquer outra nação considerada imperialista. Nessa conferência foram lançados os princípios políticos do não-alinhamento (terceiro-mundismo), ou seja, de um posicionamento diplomático e geopolítico que não só equidistasse das superpotências, mas que refletisse acerca das possibilidades de desenvolvimento para esses países considerados em desenvolvimento. A partir desse movimento histórico o Banco Mundial colocou no topo da agenda política a “satisfação” das “necessidades básicas” de países clientes.

<sup>169</sup> Leher (1998, p. 56) informa que “Em março de 1961, Kennedy convocou os embaixadores dos países latino-americanos para anunciar que estava preparando um programa de ajuda para a América Latina. Este programa foi formalmente inaugurado no Uruguai, em agosto do mesmo ano, com a ‘Carta de Punta del Este’. Foi estabelecido então um tratado entre os EUA e dezenove países latino-americanos, excluindo Cuba. Previsto inicialmente para um período de dez anos, foi estendido indefinidamente em 1965, mas suas operações cessaram em 1974, quando o suporte financeiro foi interrompido.”

<sup>170</sup> Cabe ressaltar a inviabilidade que isso representaria para o Capital, pois desenvolvimento para todos não combinava com apropriação por uma minoria do resultado social da produção, marca registrada do capitalismo.

<sup>171</sup> Também conhecida como “Aurora afro-asiática”, esta conferência contou com mais de 1000 representantes de 29 países e 30 movimentos de resistência anti-colonial.

Devido a estes acontecimentos organismos internacionais começaram, a partir de então, a esvaziar as discussões referentes à noção de desenvolvimento e os organismos da ONU, que insistiam em manter em suas agendas tais discussões, foram esvaziados. Nogueira (1999, p. 123-124) assinala que

Nos primeiros anos de atuação do BIRD para o financiamento do desenvolvimento, sua noção de desenvolvimento estava fundamentada na preocupação de transformar as economias subdesenvolvidas, de base agrícola, em economias modernizadas, de base industrial, com uma função de modernização da sociedade. Era fundamental, então, a construção da infra-estrutura básica, e da indústria de base financiada pelos governos locais, pois assim se garantiria o ingresso de capital privado externo para a estruturação de outros setores industriais. Já com uma preocupação pontual com a “satisfação das necessidades básicas”, o Banco amplia a sua centralidade no crescimento econômico articulando a infra-estrutura à satisfação das necessidades sociais sem deixar de priorizar o setor da infra-estrutura na concessão dos financiamentos para o desenvolvimento.

Entender o papel exercido pela Organização das Nações Unidas – ONU, durante a Guerra Fria, em que a política de equilíbrio europeu foi substituída por uma política de blocos rivais liderados por duas grandes potências, permite compreender a saída, ou o esvaziamento, das discussões desse organismo por parte dos Estados Unidos. A ONU foi criada em Washington, em 1942, ocasião em que participaram 26 nações, sendo que a União Soviética ingressou em 1945 na Conferência de Yalta. Grosso modo, podemos dizer que foi criada para substituir a Sociedade das Nações na tarefa de preservar a paz mundial no contexto da Guerra Fria. Formada por seis órgãos principais e várias agências especializadas<sup>172</sup>, os órgãos mais importantes são o Conselho de Segurança, na ocasião composto de cinco membros com direito a veto e mais dez, indicados pela Assembléia Geral, composta por todos os representantes das nações membros (ARRUDA, 1990).

As duas potências que encabeçavam o conflito na Guerra Fria participavam de formas distintas na ONU. Enquanto os EUA procuravam fortalecer a posição da Assembléia Geral, onde tinham a maioria dos votos, a União Soviética dava força ao Conselho de Segurança, onde exercia o direito de veto. Porém, com a entrada das nações afro-asiáticas na Organização, mudou consideravelmente a composição da Assembléia, um dos motivos para a

---

<sup>172</sup> Entre as várias agências especializadas destacam-se: a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização de Alimentação e Agricultura da ONU (FAO), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Corporação Financeira Internacional (IFC) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Cf. Arruda (1990).

estratégica retirada dos Estados Unidos e o conseqüente esvaziamento das discussões que tinham em pauta o tema do desenvolvimento. Nesse momento histórico, marcado pela substituição da promessa de fim da pobreza, bandeira da ideologia do desenvolvimentismo, pelo “alívio da pobreza”, cerne da ideologia da globalização, o Banco Mundial<sup>173</sup> ocupa lugar privilegiado, forçando os países até então considerados “em desenvolvimento” a se curvarem diante de ajustes estruturais cada vez mais freqüentes. Leher (1998, p. 85) afirma que

A década de 1970 foi marcada por embates a propósito do caráter do desenvolvimento. *O movimento dos países não alinhados* simbolizou a luta por uma Nova Ordem Econômica Internacional; os EUA, por meio do Banco Mundial, produziram um deslocamento da noção de desenvolvimento, reduzindo-a ao atendimento das necessidades básicas. Assim o Banco passou a ter importância crescente na definição de diretrizes políticas para os países *em desenvolvimento*, com destaque para a política educacional.

A educação despontou como decisiva para o alívio da pobreza<sup>174</sup>. A estratégia do Banco – de considerar que as nações em desenvolvimento, por possuírem necessidades críticas, exigiriam consideráveis investimentos educacionais – operou ideologicamente uma inversão, pois a situação do sistema educativo dos países deriva da estrutura social e da própria localização econômica que nela ocupam, e não o contrário. Nas palavras de Florestan Fernandes: “[...] a educação é expressão da estrutura da sociedade em que se integra” (1971, p. 184). Essa inversão foi e continua sendo fundamental para o Banco justificar, pela “má qualidade” da educação, a pobreza dos países, hoje estendida à cultura.

A “luta” contra a pobreza compõe o cerne ideológico de outras organizações internacionais, constituindo-se em objetivo internacional. A UNESCO (2001), por exemplo, afirma que está entre seus objetivos “combater” a pobreza. Em suas palavras:

---

<sup>173</sup> O Banco Mundial, favorecido pelo movimento de descolonização afro-asiática, aumentou consideravelmente o número de países clientes. Em se tratando de América Latina, a situação é diferenciada, se considerarmos o ocorrido com os países afro-asiáticos que se desvencilharam de suas colônias na década de 1950, pois na região o Banco começou a ocupar terreno cada vez maior, favorecido pelo esvaziamento das políticas da *Aliança para o Progresso* que ditavam o rumo das negociações até então.

<sup>174</sup> Contudo, se faz mister ressaltar, com base em Evangelista e Shiroma (2005, p. 4), que “A linguagem usada em documentos de organismos internacionais sobre educação, nas duas últimas décadas, permite constatar transformações no discurso veiculado. No início dos anos de 1990, girava em torno de conceitos como produtividade, qualidade, competitividade, eficiência e eficácia. No final da década, o viés economicista explícito deu lugar a uma face humanitária por meio da qual a política educacional ocuparia o lugar de solução dos problemas humanos mais candentes, em especial o problema da sobrevivência na sociedade atual. Enfatizam-se conceitos como justiça, equidade, coesão social, inclusão, *empowerment*, oportunidade e segurança, inclusão, todos articulados pela idéia de que o que faz sobreviver uma sociedade são os laços de ‘solidariedade’ que se vão construindo entre os indivíduos”.

Para os próximos seis anos, a estratégia que deve guiar a Organização também enfoca firmemente o combate à pobreza. Sua eliminação tornou-se objetivo internacional primordial, com a noção de que ela representa a negação dos direitos humanos e a antítese do desenvolvimento. A idéia geral é contribuir com os esforços que visem a humanizar a globalização: esse processo tem de apresentar uma feição humana e ser proveitoso para todos<sup>175</sup>. Outro ponto essencial da estratégia internacional da UNESCO para o período é a luta para preencher o fosso entre países ricos e em desenvolvimento no que diz respeito à informática e informatização, com acesso para todos às tecnologias da informação e da comunicação e a livre circulação de idéias. Assim, dois temas transversais, de interesse de todos os programas da Organização, foram escolhidos: a eliminação da pobreza, em especial da extrema pobreza. A contribuição das tecnologias da informação e da comunicação para o desenvolvimento da educação, da ciência e da cultura e para a construção de uma sociedade do saber. (UNESCO, 2001, p. 29)

Agregue-se a esse posicionamento o do Fundo Monetário Internacional que, nas palavras de Michel Camdessus (apud COUTO, 1999, p. 104), então seu diretor-gerente, em setembro de 1999<sup>176</sup>, a respeito da urgência em “erradicar a pobreza e humanizar a globalização<sup>177</sup>”, afirmava:

É preciso ouvir o grito dos pobres. A extensão da pobreza ainda presente ao final de um século de prosperidade é intolerável, e é claro que o grau de pobreza absoluta é absolutamente intolerável. Assim, é hora de dar uma resposta a ela. “Nunca houve em uma reunião tanto apoio para colocar a redução da pobreza no coração de nossos programas.” “Isso não nasceu num café da manhã, é resultado de experiências acumuladas pelo Fundo ao longo dos anos”. Continuo sendo um francês socialista para os americanos e um neoliberal para os europeus. O Consenso de Washington não acabou. Só terá uma nova dimensão. No Brasil, já existe para este ano e para o próximo um programa que faz investimentos substanciais na saúde e na educação. Esperamos que no futuro o país tenha um crescimento mais direcionado para os pobres, capaz de reduzir desigualdades.

<sup>175</sup> Para outras agências como o UNICEF, havia a necessidade de um “ajuste com rosto humano” mediante a ação em prol dos grupos mais vulneráveis (EVANGELISTA e SHIROMA, 2005).

<sup>176</sup> Palavras proferidas em Washington, durante o encontro anual do FMI e do Banco Mundial, do qual participaram autoridades econômicas de 182 países que compunham o Fundo (COUTO, 1999).

<sup>177</sup> A respeito da necessidade de efetuar um ajuste com rosto humano com ações em benefício dos grupos mais vulneráveis, Evangelista e Shiroma (2005, p. 9) explicam que, para tanto, “[...] era necessária uma fundamentação não apenas moral, mas também econômica. A pobreza adquiriu nova centralidade no discurso quando o Banco Mundial difundiu seu informe de 1990, no qual alertava para a necessidade de promover uso produtivo do recurso mais abundante dos pobres: o trabalho. Era necessário prover-lhes serviços sociais básicos. O caminho aventado para aumentar tal recurso foi o investimento em educação. Num contexto de mundialização do capital, o resultado foi o aumento acelerado da pobreza vista como efeito deletério da globalização.”

Como se conclui, o combate à pobreza é tido como indispensável para que o mundo alcance estabilidade e paz. Nas palavras de Wolfensohn (2004, p. 9)<sup>178</sup>, então Presidente do Banco Mundial

Para termos estabilidade em nosso planeta, devemos lutar para pôr fim à pobreza. Desde a época da Conferência de Bretton Woods, por meio da Comissão Pearson, da Comissão Brandt e da Comissão Brundtland, bem como por meio das declarações de líderes na Assembléia do Milênio de 2000 – e hoje – sempre se confirmou que a erradicação da pobreza é elemento central da estabilidade e da paz. E continua a ser o desafio do nosso tempo.

No mesmo discurso assinala:

Nós todos conhecemos os fatos básicos. Metade da população mundial vive com menos de US\$2 por dia. Um quinto vive com menos de US\$1 por dia. Nos próximos dois anos, mais dois bilhões de pessoas serão acrescentados à população global – 97% delas em países em desenvolvimento e a maioria nascida na pobreza. [...] A mensagem é clara: podemos intensificar a redução da pobreza e, portanto, construir um mundo mais seguro. (WOLFENSOHN, p. 13-14)

No ano 2000<sup>179</sup>, com o objetivo de acelerar a agenda do desenvolvimento, 189 países, adotaram as Metas de Desenvolvimento do Milênio – MDM que identificam os alvos a serem atacados a fim de assegurar a erradicação da pobreza e de outras fontes de privações humanas com vistas a promover o desenvolvimento sustentável até o ano 2015. São elas:

1. Erradicar a extrema pobreza e a fome. **Reduzir pela metade o número de pessoas em condições de extrema pobreza e daqueles que sofrem com a fome até 2015.**
2. Conseguir **educação básica**<sup>180</sup> universal. **Assegurar até 2015 que todas as crianças possam completar a educação fundamental.**
3. Promover a igualdade de gênero e o empoderamento da mulher<sup>181</sup>. **Eliminar a disparidade de gênero no ensino médio até 2005 e em todos os níveis até 2015.**

<sup>178</sup> Trata-se do discurso *Tornando seguro o século XXI* – proteger o planeta, proferido à Assembléia de Governadores em Washington D.C, em três de outubro de 2004.

<sup>179</sup> As Metas de Desenvolvimento do Milênio resultaram da reunião dos líderes mundiais na Cúpula do Milênio, em Nova Iorque, no ano 2000. Cf. Banco Mundial (2004).

<sup>180</sup> De acordo com o documento *Prioridades e Estratégias para a Educação*, Banco Mundial (1995, p. xxviii) apreende-se que para o Banco, a Educação Básica compreende o que para a Lei nº 9394/96 é o Ensino Fundamental como sugere este trecho: “[...] *la enseñanza primaria y la enseñanza secundaria de primer ciclo seguirán siendo los subsectores de más alta prioridad para los prestamos para educacion Del Banco a los países que aún no han logrado la alfabetización universal, ni acceso, equidad o calidad suficientes em esos niveles.*”

<sup>181</sup> Segundo a IV Conferência Mundial sobre a Mulher realizada em Beijing, na China em setembro de 1995, mais de um bilhão de pessoas em todo o mundo, em sua maioria mulheres, viviam em condições de extrema

4. Reduzir a mortalidade infantil. **Reduzir em dois terços a mortalidade de crianças com menos de cinco anos até 2015.**
5. Melhorar a saúde materna. **Reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna até 2015.**
6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças. **Deter a disseminação de HIV/AIDS, malária e outras doenças graves e começar a reverter essa disseminação até 2015.**
7. Assegurar a sustentabilidade ambiental. **Reduzir pela metade a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável até 2015.**
8. Desenvolver uma parceria global para o crescimento. **Ampliar o desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório** (BANCO MUNDIAL, 2004a, p. 15).

Esses objetivos, vale a pena ressaltar, estão presentes na mensagem de abertura do Relatório Anual de 2004, do Banco Mundial, quatro anos depois. James D. Wolfensohn (2004, p. 3), tomado por um “profundo amor” aos pobres de todo mundo, mostrou-se preocupado com relação ao cumprimento de tais metas e sua posição não é das mais otimistas:

Em suas reuniões da Primavera Setentrional deste ano, o Banco Mundial divulgou o Relatório de Monitoramento Global, que destaca as políticas e ações que todos precisam adotar para alcançar essas metas. O relatório, um esforço conjunto com o FMI, fez soar um alarme: na maior parte dos países, a maioria das metas não será alcançada até o prazo final de 2015.

Portanto, o mundo encontra-se em uma situação crítica: ou nós da comunidade internacional renovamos o compromisso de alcançar os objetivos, ou aquelas metas que definimos com grande alarde não serão cumpridas; os pobres de todo o mundo ficarão ainda mais pobres e deixaremos para nossos filhos a tarefa de arcar com as conseqüências.

Como vimos, a primeira meta trazia intenção de reduzir pela metade o número de pessoas em condições de extrema pobreza – não restando esclarecido de quanto seria o aumento em dólares diários a fim de alcançar este intento. De outro lado, ficou evidente que a educação era o corolário subjacente a cada meta, posto que em todas tem importante peso

---

pobreza. Afirma Soares (2003, p. 73): “Durante o último decênio, o número de mulheres em condições de pobreza aumentou de forma desproporcional ao número de homens, particularmente nos países em desenvolvimento. A chamada *feminização da pobreza* começou também recentemente a ser um problema sério nos países com economia em transição. Além de fatores de caráter econômico, a rigidez das funções que a sociedade designa as mulheres e seu limitado acesso ao poder, à educação, à capacitação e aos recursos produtivos, bem como novos fatores que ocasionam insegurança para as famílias, também contribuem para essa *feminização*. [...] A pobreza da mulher estaria, portanto, diretamente relacionada à ausência de oportunidades e autonomia econômicas; à falta de acesso à educação, aos serviços de apoio e aos recursos econômicos, incluídos o crédito, a propriedade da terra e o direito à herança; e à mínima participação no processo de tomada de decisões. A pobreza pode ainda empurrar as mulheres a situações em que se vêem expostas à exploração sexual”. Esse quadro nos permite, em concordância com Evangelista e Shiroma (2005, p. 3), afirmar a presença nos discursos dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial, da preponderância do papel da educação das meninas para fazer frente a esse quadro.

estratégico, na perspectiva do próprio BM, principalmente a destinada à primeira infância. Nas palavras de Wolfensohn (2004, p. 15): “Devemos apoiar nossa juventude por meio da educação para criar um mundo melhor. E isso começa com o desenvolvimento da primeira infância – porque sabemos que o futuro de uma criança é, em grande parte, determinado nos seis primeiros anos de vida.”

Para o Banco Mundial (2004a, p. 62-63) a educação é a estratégia principal para fazer frente à pobreza, pois

A assistência aos países na construção de sistemas de educação capazes de responder à pobreza e aos desafios de conhecimento do século XXI é o objetivo fundamental do Banco Mundial. [...]. Além de acelerar o progresso no sentido de alcançar uma educação básica universal – inclusive apoio para ajudar os sistemas educacionais a responderem ao impacto do HIV/AIDS – o Banco Mundial está comprometido com o auxílio aos países para a criação das aptidões avançadas de que precisam para competir nos mercados globais. Essa assistência é fornecida por meio de atividades analíticas e de assessoramento, que cresceram 25% no exercício financeiro de 2004, e da concessão de empréstimos, que alcançou US\$1.68 bilhão no exercício financeiro de 2004, inclusive US\$515 milhões de componentes de educação em 50 projetos não educacionais. O aumento uniforme do apoio integrado reflete uma estratégia de encaixar com perseverança a educação em programas de redução da pobreza e outros esforços que tratem da situação de risco, saúde, desenvolvimento do setor privado e governança do setor público.

Se a educação eficiente, “aquela capaz de responder à pobreza e aos desafios de conhecimento do século XXI”, é estratégica para o ataque à pobreza, sustentáculo do discurso ideológico do Banco Mundial, a forma encontrada para isso está no *empowerment*, ou empoderamento, das pessoas de “baixa renda” ou “sem renda”, pois para o Banco (2004a, p. 6, grifo nosso)

O investimento em serviços que permitam que as pessoas de baixa renda quebrem o ciclo da pobreza nunca foi tão importante. O apoio do Banco Mundial a países clientes para ampliar e aprofundar o impacto de seus gastos em saúde, educação e outros serviços essenciais<sup>182</sup> é mais forte do que nunca. O Banco Mundial também pretende fortalecer os serviços que protegem as pessoas expostas ao risco, inclusive crianças e jovens portadores de deficiências e pessoas em crise. Desde parcerias internacionais voltadas para o incremento do esforço de cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM) até programas implementados pelos próprios países nas esferas local e familiar, dar

<sup>182</sup> Aqui, a nosso ver, o Banco refere-se à necessidade da avaliação como elemento fundamental do processo de otimização dos gastos educacionais, ou seja, como processo de *accountability*.



prioridades às pessoas é o principal compromisso do Banco Mundial (grifo nosso).

É preciso considerar que a reestruturação produtiva trouxe à baila a globalização como um de seus corolários, de modo que a doutrina desenvolvimentista começou a exaurir-se. Para a continuidade da acumulação se fez necessária a renovação do sistema ideológico, fator imprescindível ao modo de produção capitalista. Jacques Delors (1999, p. 81), em seu Relatório, afirma que

Os indicadores do desenvolvimento não deveriam limitar-se, apenas, ao rendimento por habitante, mas compreender também dados relativos à saúde (incluindo as taxas de mortalidade infantil), alimentação e nutrição, acesso à água potável, educação<sup>183</sup> e ambiente.

É preciso considerar, ainda, a equidade e igualdade entre os diferentes grupos sociais e entre sexos, bem como o grau de participação democrática. Por outro lado, a noção de “sustentabilidade” vem completar a do desenvolvimento humano, ao pôr-se em relevo a viabilidade, a longo prazo, do processo de desenvolvimento, a melhoria das condições de existência das futuras gerações, assim como o respeito aos meios naturais de que depende a vida na Terra.

Para a Unesco (2001, p. 27), “o novo paradigma” indica que o “desenvolvimento não pode ser compreendido como afluência econômica.” Afirma, ademais, que

[...] a qualidade de vida humana depende de elementos não monetários nem mensuráveis do ponto de vista econométrico (como o PIB). Este enfoque amplo traz à tona dimensões não econômicas nem quantitativas, fato que abre espaço para respostas sociais eficazes que excedem o argumento simplista de que se combate a pobreza por meio de crescimento econômico. Ou seja, ao levar em conta aspectos não monetários da pobreza, é factível pensar em contribuições significativas que emanam de conhecimentos gerais, não mais reduzindo a preocupação aos cânones das teorias econômicas (UNESCO, 2001, p. 27, grifo nosso).

A necessidade agora expressa no combate às condições desiguais consiste numa tentativa de humanizar o capital. Para Chossudovsky (1999, p. 34-35),

O Banco Mundial desempenha um papel-chave nesse particular, promovendo pesquisa sobre a pobreza e as chamadas “dimensões sociais do ajuste”. Esse enfoque ético e as categorias subjacentes (por exemplo, diminuição da pobreza, questões ligadas ao gênero, equidade etc.)

---

<sup>183</sup> O grau de eficácia da educação, medido e divulgado por instrumentos avaliativos em larga escala, também será considerado indicador de desenvolvimento.

fornece uma “face humana” às instituições de Bretton Woods e uma aparência de compromisso com a mudança social.

Ressalte-se a mudança de tratamento do desenvolvimento que se reflete numa “crise do modo de desenvolvimento”<sup>184</sup> (CHESNAIS, 1996), pois com a substituição da ideologia do desenvolvimentismo pela da globalização ocorre uma mudança no tratamento dos países outrora denominados “em desenvolvimento”. De acordo com Chesnais (1996, p. 38-39),

[...] há uma polarização internacional, aprofundando brutalmente a distância entre os países situados no âmago do oligopólio mundial e os países da periferia.

Estes não são mais apenas países subordinados, reservas de matérias-primas, sofrendo os efeitos conjuntos da dominação política e do intercâmbio desigual, como na época “clássica” do imperialismo. São países que praticamente não mais apresentam interesse, nem econômico nem estratégico (fim da “guerra fria”), para os países e companhias que estão no centro do oligopólio. São pesos mortos, pura e simplesmente. Não são mais países destinados ao “desenvolvimento”, e sim áreas de “pobreza” (palavra que invadiu o linguajar do Banco Mundial), cujos emigrantes ameaçam os “países democráticos” (grifo nosso).

---

<sup>184</sup>A citação de Chesnais (1996), apesar de longa, é elucidativa. O autor afirma: “Não pretendemos fazer uma análise exaustiva do andamento da economia mundial nesta década. Queremos apenas apresentar elementos de interpretação que sustentem a hipótese de uma ligação entre a depressão longa da década de 90 e a mundialização do capital. Mas é preciso ampliar o enfoque para chegar à dimensão talvez mais fundamental da ‘crise do modo de desenvolvimento’. Durante várias décadas, prevaleceu a idéia de que o modelo ocidental de desenvolvimento (capitalista) poderia ser generalizado para todos os países e regiões do planeta. Havia ‘etapas de desenvolvimento’, degraus de uma escada que todo país podia galgar (W.W. Rostow foi, por muito tempo, o teórico mais conhecido dessa abordagem, com um livro célebre, *As etapas do crescimento*, com o subtítulo revelador de Manifesto não-comunista). Durante os anos 1955-1975, um fluxo bastante forte de investimentos diretos nos países do Terceiro Mundo, acompanhados de outras formas de ajuda, nunca desinteressadas, mas tangíveis, pareceu materializar essa predisposição. Depois os países em desenvolvimento foram convidados a dar prosseguimento a esse esforço, aproveitando os créditos oferecidos nos euromercados. A hipótese de um ‘fordismo periférico’, com ampla extensão das relações de produção capitalista parecia defensável.

As transformações tecnológicas, econômicas e políticas dos últimos anos foram ocasião de um giro radical. Atualmente, o desenvolvimento, entendido como extensão e ‘transplante’ do modo de desenvolvimento fordista e de seus prolongamentos, não representa mais uma perspectiva para todos os continentes e países do mundo. Por um lado, esse desenvolvimento não é mais desejado pelos que eram outrora seus agentes externos; por outro, sabe-se que ele se choca a limites ecológicos incontornáveis, na medida em que sempre foi concebido como extensão mundial dos modos de produção e consumo estabelecidos nos países avançados.

Após o formidável salto de produtividade do trabalho na indústria, que acompanhou a difusão das tecnologias de informática, do estabelecimento de novas formas toyotistas de organização da produção industrial e da intensificação da concorrência entre as companhias e os países da Tríade [...], estes passaram a se interessar unicamente por relações seletivas, que abrangem apenas um número limitado de países do Terceiro Mundo. Certos países ainda podem ser requeridos como fontes de matérias-primas. Outros são procurados, sobretudo, pelo capital comercial concentrado, como bases de terceirização deslocalizadas a custos salariais muito baixos. Mais uns poucos países, por fim, são atrativos devido a seu enorme mercado interno potencial. Mas fora esses casos, as companhias da Tríade precisam de mercados e, sobretudo, não precisam de concorrentes industriais de primeira linha: já lhes bastam a Coreia e Taiwan! Foi assim que houve estancamento do Investimento Externo Direto – IED para muitíssimos países, e que o tema da administração da pobreza foi assumindo espaço cada vez maior nos relatórios do Banco Mundial, enquanto o tema do desenvolvimento foi colocado em surdina” (CHESNAIS, 1996, p. 312-313).

A nosso ver, a idéia mestra da denominada “crise do modo de desenvolvimento” esconde o seguinte fato: fim da mobilidade na escala do desenvolvimento, ou seja, aos países antes considerados em desenvolvimento era dada a possibilidade de galgar a escala rumo a condições de crescimento, e se o conseguissem passariam a países desenvolvidos; porém, sob os auspícios da ideologia da globalização, para tais países encerrou-se a possibilidade de mobilidade na ordem econômica mundial, ou seja, cada país agora seria incorporado da forma econômica em que se encontra. Tal análise é subscrita por Arrighi (1998). De seu ponto de vista,

Por volta de 1980, os Estados Unidos abandonaram a doutrina de desenvolvimento para todos em favor da doutrina segundo a qual os países pobres deveriam concentrar seus esforços em economizar tanto quanto possível, como meio de honrar o serviço de suas dívidas e preservar seu crédito. A solvência, e não o desenvolvimento, tornou-se a palavra-chave. Ao mesmo tempo, agências governamentais e empresas americanas aumentaram seu próprio endividamento – nacional e internacionalmente – e começaram a competir agressivamente com Estados mais pobres do mercado financeiro mundial. [...]. Surpreendido entre contestações de cima e de baixo, um número cada vez maior de governos do Terceiro Mundo foi forçado ou induzido a desistir de seus esforços de desenvolvimento e a estabelecer-se – mais ou menos com relutância – numa posição subordinada na hierarquia global de riqueza. Hoje, muito poucos dos que estão no poder no Sul – ou mesmo no Norte – ainda crêem no conto de fadas do “Manifesto Não-Comunista” de Rostow. A maioria sabe – mesmo quando não o diz – que as nações do mundo não estão todas caminhando juntas em direção ao elevado consumo de massa. Ao contrário, estão situadas diferencialmente numa rígida hierarquia de riqueza na qual a ascensão ocasional de uma nação ou duas deixa todas as outras mais firmemente entrincheiradas do que nunca na posição em que já se encontravam (ARRIGHI, 1998, p. 271-272).

Nesta nova forma de condução econômica pelos organismos internacionais, que atuam como reguladores, em especial pelo Banco Mundial, há uma hierarquia de legitimidade das despesas públicas, na qual a colocação das chamadas necessidades sociais ocupa um lugar marginal, subordinado aos interesses e ao processo de lucro e acumulação de capital<sup>185</sup>. Não

---

<sup>185</sup> Sob o capitalismo, o espaço para o atendimento das necessidades sociais é limitado ao máximo possível, aliás, Saviani (2007) afirma que social é um termo que não cabe no capitalismo: “Com efeito, se sabe que, sob as condições do capitalismo, se configurou uma forma econômica caracterizada por uma crescente socialização do processo de produção que coexiste com a apropriação privada dos bens produzidos coletivamente. Uma vez que esse tipo de economia subordina a produção social de riquezas aos interesses particulares da classe que detém a propriedade privada dos meios de produção, caracteriza-se o seu atributo anti-social. Entretanto, como a produção é social, surge a necessidade, no próprio interesse do desenvolvimento capitalista, de proteger as forças produtivas (a força de trabalho, o capital variável) da superexploração dos capitalistas privados. Por isso, uma certa ‘política social’ emerge desde as origens do processo de consolidação do capitalismo” (p. 204). Se esse modo de produzir tem que promover parcamente “políticas sociais”, o faz como resultado do movimento de tensão e contradição entre as classes fundamentais que compõem o sistema.

se trata apenas de mudança semântica. Nos tempos em que se falava em *desenvolvimento*, não que o foco fosse o combate à pobreza, mas propagava-se a idéia de que a pobreza deveria ser *combatida*, nestes tempos em que se fala em *globalização* deve apenas ser *aliviada*. Neste projeto, como indicamos, a educação ocupa posição privilegiada nas formulações do Banco, atribuindo-se a ela papel decisivo no crescimento econômico, caracterizando-a como uma das formas de operar as contradições do capitalismo. Vale a pena ressaltar a importância crescente dos mecanismos de avaliação com a finalidade de “garantir” a eficiência e a eficácia<sup>186</sup> educacional no papel de mediadora de contradições.

O discurso ideológico do papel primordial da educação como promotora de mobilidade social atua em pelo menos duas frentes: por um lado é veiculada a idéia de que por meio de uma educação de qualidade seria possível aos pobres saírem de sua pobreza<sup>187</sup> e, por outro, uma educação considerada ineficaz, precária em seus resultados avaliativos, não forneceria condições ao pobre para a superação do seu estado. Dito de outra forma, enquanto os resultados educacionais, advindos dos instrumentos avaliativos em larga escala, demonstrarem baixos escores ou não forem considerados suficientes, a pobreza de um grande contingente populacional será continuamente a isto atribuída. Essa, e outras formas de atribuição de poder à educação, relativizam e enfraquecem a capacidade de rebelião que uma situação de miséria poderia vir a deflagrar, comprometendo, por hipótese, a estabilidade e a segurança do sistema. Ou seja, a pobreza por este subterfúgio pode não ser considerada fruto das relações sociais capitalistas, mas resultado dos poucos escores alcançados pela educação escolar. Neste sentido, os sujeitos do processo educacional são incitados a aceitar como foco de luta a inalcançável melhora dos escores avaliativos e não a mudança radical na forma de produzir e repartir o produzido no bojo do capitalismo. Jacques Delors (1999, p. 74), em seu Relatório, assim se posiciona:

Considerados nesta perspectiva, os investimentos em matéria de educação e de pesquisa constituem uma necessidade, e uma das preocupações prioritárias da comunidade internacional deve ser o risco de marginalização

---

<sup>186</sup> Se recorrermos ao dicionário, essas duas expressões têm o mesmo significado, ou seja, são apresentadas como sinônimos. Porém, pelo que pudemos apreender na leitura dos documentos que trazem as duas expressões, por vezes indistintamente, cada uma delas carrega uma intencionalidade. Em se tratando de educação, a eficácia está relacionada aos resultados alcançados e a eficiência educacional é uma qualidade latente, em potencial, que uma vez realizada corretamente produz eficácia.

<sup>187</sup> De acordo com Aguiar e Araújo (2003, p. 17), “[...] os pobres estão submetidos a situações de privação de capacidades. Os exemplos são abundantes: retirantes ou flagelados obrigados a deixar sua terra natal para sobreviver; trabalho infantil imposto às famílias por uma questão de vida ou morte; falta de acesso ou acesso somente à educação e saúde de má qualidade” (grifo nosso).

total dos excluídos do progresso, numa economia mundial em rápida transformação. Se não se fizer um grande esforço para afastar este risco, alguns países, incapazes de participar na competição tecnológica internacional, estarão prestes a constituir bolsas de miséria, de desespero e de violência impossíveis de reabsorver através da assistência e de ações humanitárias.

Leher (1998, p. 84) faz análise diferente do problema:

A prioridade conferida à educação, à primeira vista algo inusitado e surpreendente, adquire sentido se investigada no âmbito do ajuste estrutural e mais amplamente no escopo da ideologia da globalização. A reforma dita estrutural do sistema educacional constitui um dos pilares ideológicos do neoliberalismo, cabendo à educação o precioso papel de prover esta ideologia tão redutora de direitos sociais e do trabalho, de brechas para o futuro das pessoas, das regiões e dos países.

É atribuído à educação o papel de transformar, para a população, a divisão social do trabalho e a divisão da riqueza advinda da produção em consequência dos resultados escolares, dissimulando, com as noções de habilidade, competência, dom e aptidão, as contradições da sociedade capitalista. Partimos do pressuposto de que a idéia de que a escola não possibilita a apropriação por parte dos alunos de conhecimentos imprescindíveis economicamente, está diretamente ligada, ou dito de forma mais enfática é determinada pela composição do mercado de trabalho. Pois com a intensificação produtiva do processo de trabalho tem-se, de forma expressiva, um número menor de trabalhadores produzindo um quantum maior de riqueza<sup>188</sup>, o que acarreta um aumento considerável no número de desempregados<sup>189</sup>, principalmente pela reestruturação<sup>190</sup> dos parques industriais, e de forma mais incisiva nos países periféricos.

---

<sup>188</sup> Conforme Oliveira (2005, p. 111-112), “Diante do grande descompasso entre a imensa acumulação de riqueza que o mundo assistiu nos últimos quinze anos, e o acirramento da pobreza, algumas 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.”

<sup>189</sup> Segundo a Organização Internacional do trabalho (OIT), o mundo possui um número recorde de 191,8 milhões de desempregados e a taxa de desemprego mundial é de 6,3% da população economicamente ativa. Ainda segundo a OIT, metade dos desempregados do mundo é formada por jovens de 15 a 24 anos. Com 1,3 milhões de desempregados a mais, a América Latina e o Caribe foram os que mais registraram aumento neste índice, em que o desemprego afeta 7,7% da população ativa. No “topo” da classificação do desemprego estão o Oriente Médio e o norte da África, com 13,2%, seguidos pela África subsaariana com 9,7% (Disponível em: [www.oitbrasil.org.br](http://www.oitbrasil.org.br). Acesso em: 20 de dezembro de 2007).

<sup>190</sup> O movimento de reestruturação aumenta a capacidade produtiva, via processos sofisticados de incorporação de tecnologia, e simultaneamente diminui o número de parques industriais. Estes acontecimentos combinados resultam num contingente crescente de desempregados.

Esse movimento gera um incremento do setor terciário de trabalho<sup>191</sup>, o que conduz a educação a ser pensada para atender este mercado<sup>192</sup>. Para Oliveira e Souza (1996, p. 152),

Com o aumento do desemprego crescem as polaridades, aumentam-se as desigualdades sociais. Para que formar uma população com as dimensões da brasileira para um mercado que existe, concretamente, só para uma pequena minoria, agora com aparência de elite? À medida que diminui o número de ingressos na indústria assiste-se a um crescimento fenomenal do setor terciário e, ainda mais, da economia informal e do comércio ambulante. A reestruturação produtiva tem sido conhecida no Brasil muito mais pelos seus subprodutos perversos que pelos seus atributos. No instante em que assistimos a um desenvolvimento tecnológico sem precedentes, disponibilizando acessos jamais imaginados ao homem, esbarramo-nos num quadro de miséria crescente, de aumento, também sem precedentes, do contingente de desempregados. O recurso à economia informal ou ao subemprego tem representado para muitos a única possibilidade de sobrevivência.

Para o Banco Mundial (1995, p. 15),

A educação é um importante instrumento de promoção do crescimento econômico e da redução da pobreza. [...]. A educação, especialmente a primária e a secundária do primeiro grau (educação básica), ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade e melhorando a saúde, dota a pessoa de atitudes que necessita para participar plenamente na economia e na sociedade. De modo mais geral, a educação contribui para fortalecer as instituições da sociedade civil e ajuda a fomentar a capacidade nacional e ao bom governo, elementos essenciais para a implementação de políticas econômicas e sociais racionais (grifo nosso).

Na “era do livre mercado”, corporificada no neoliberalismo, o Banco Mundial, por meio das palavras do então presidente James D. Wolfensohn, alega que as instituições educacionais impulsionam a economia de mercado, ajudando a estabelecer e aplicar as regras que permitem realizar as transações econômicas num clima de confiança (MARI, 2006). A reforma educacional, por nós já tratada, tem como objetivo tanto dotar os trabalhadores de aptidões mais transmissíveis e negociáveis, quanto transmitir valores, preparando os

<sup>191</sup> Antunes (2003, p. 52), referindo-se aos números do desemprego mundial, afirma que “Esses dados e tendências evidenciam uma nítida redução do proletariado fabril, industrial, manual, especialmente nos países de capitalismo avançado, quer em decorrência do quadro recessivo, quer em função da automação, da robótica e da microeletrônica, gerando uma monumental taxa de desemprego estrutural. Paralelamente a essa tendência, há outra também extremamente significativa, dada pela subproletarização do trabalho, presente nas formas de trabalho precário, parcial, temporário, subcontratado, ‘terceirizado’, vinculado à ‘economia informal’, entre tantas modalidades existentes.”

<sup>192</sup> Nada melhor do que a justificativa de fracasso escolar para explicar o desemprego, ou seja, o trabalhador fracassado na escola fracassa na obtenção de emprego.

indivíduos econômica, social e politicamente para os lugares que devem ocupar na sociedade em que vivem, mesmo que fadados ao desemprego. Possibilita, ademais, um fluxo favorável e estável à circulação de mercadorias e ao processo especulativo intensificado pelo capital financeiro internacional. Para o Banco Mundial (2005, p. 123)

Os fortes choques sofridos por uma economia podem criar oportunidades para alguns trabalhadores e ter efeitos arrasadores para outros. Embora os padrões da transformação divirjam de um país para o outro, ela sempre implica uma acentuada aceleração da eliminação dos empregos inexecutáveis e a criação de novos empregos. Esse processo é quase sempre acompanhado de um declínio macroeconômico, impondo uma redução da demanda de mão-de-obra e uma queda do salário real. Os efeitos líquidos geralmente são representados por grandes quedas da renda dos trabalhadores, aumento do desemprego e passagem do setor formal para o informal. Até mesmo as reformas melhor planejadas produzem, a curto prazo, vencedores e vencidos, estes últimos representados principalmente pelos trabalhadores não especializados e pelos que trabalham no setor formal das áreas urbanas. A melhor maneira de limitar a perda de bem-estar é orientar a economia o mais rapidamente possível no novo rumo do crescimento, porque os trabalhadores pobres são os mais duramente afetados pela desistência no meio do caminho.

A reestruturação capitalista, acentuada na década de noventa do século XX, ao mesmo tempo em que impõe reformas políticas e econômicas, exige a revisão dos sistemas educacionais a fim de que acompanhem as reformas estabelecidas pelos setores que orientam este processo. Deste modo, a educação, a exemplo das demais políticas sociais e das instâncias administrativas, sofre a intervenção de organismos internacionais que se ocupam da consolidação das reformas neoliberais, pelo financiamento e monitoramento de políticas via ajustes setoriais e estruturais (LEHER, 1998).

Como pudemos constatar a relação entre pobreza e educação, é uma constante nos documentos dos organismos internacionais, com relevo para o Banco Mundial, e suas prescrições de tratamentos focalizados, que alegando uma determinada preocupação com a pobreza, lança mão do discurso ideológico da importância do papel que a educação deve ocupar no alívio das condições sociais de pobreza. Esse discurso recrudescer, principalmente após os anos 1990, e mesmo com nuances distintas traz sempre colada a idéia da possibilidade de via educação dotar os pobres, via o aumento de sua produtividade, de condições de saída de sua situação de pobreza. O discurso proposto incrusta na mentalidade do grande contingente desempregado ou alojado no setor informal a idéia de que o mérito de estar desempregado ou subempregado e, portanto sujeito a “tombar na pobreza”, é reflexo direto da

ausência de méritos em seu processo individual de qualificação. Eis aqui a ontologia da avaliação educacional em larga escala sob os auspícios do capital.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na investigação que sistematizamos nos propusemos analisar, no âmbito da reforma da Educação Básica brasileira dos anos de 1990, as políticas de avaliação voltadas para o Ensino Fundamental e Médio no Brasil em seus resultados e em suas premissas ontológicas. Constituiu-se como objetivo principal investigar as mediações e implicações que se referem aos resultados mensurados e publicados tanto pelo SAEB e ENEM, endogenamente, quanto pelo PISA, em âmbito mundial. Interessou-nos, mais precisamente, examinar esses programas de avaliação e os resultados relativos à aprendizagem dos alunos brasileiros da Educação Básica, tomando, para isso, a delimitação temporal cujo marco inicial está nos anos de 1990. Deste modo, nossa investigação partiu da análise das reformas implementadas nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), demarcando os traços comuns que persistem nos nossos dias, nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva à frente da Presidência da República. Verificou-se em que medida esse movimento reformador, que permanece em traços importantes, se coaduna ontologicamente com o referencial liberal-conservador. Nossa investigação caminhou no sentido de evidenciar o fato de que tais reformas, mesmo se propondo a modernizar a educação ao universalizar o Ensino Fundamental e introduzir novos parâmetros curriculares, para ficarmos apenas nessas duas componentes, têm se deparado com resultados considerados indesejáveis no que concerne aos índices apresentados pelos três instrumentos de avaliação em larga escala que mencionamos.

Quando delimitamos a problemática de nosso objeto de análise, apontávamos uma suposta contradição entre o quadro geral de reformas da década de 1990 e os resultados considerados pífios (CASTRO, C. M., 2001) que os alunos da Educação Básica brasileira vêm obtendo nos mecanismos de avaliação nacionais e internacionais. Constatamos que esses dois movimentos do governo se coadunam sob o discurso de que, em primeiro lugar, a escola é de má qualidade por não agregar aos seus alunos conhecimentos demonstráveis nos testes que esse mesmo governo engendra, logo precisa ser reformada. Em segundo, subjacente à proposição falaciosa de busca por qualidade, manter em níveis toleráveis a baixa qualidade da educação, por não poder prescindir da ignorância de parte substantiva da população de fatores como esses, por exemplo. De acordo com essa prerrogativa, os mecanismos de avaliação atuam em dois sentidos: a) ao terem seus resultados publicados, expressam a suposta baixa qualidade da educação e apontam para a reforma e b) servem de parâmetro para o

financiamento à conta-gotas em educação, o que decididamente não altera o problema da qualidade da escola.

No âmbito das políticas educacionais, as reformas dos anos de 1990 foram propostas com base na afirmação da existência de um problema educacional para o qual urgia uma solução. Apesar da “ampla reforma curricular” levada a cabo com a implementação dos PCN, e de todas as outras medidas apresentadas no bojo da reforma do Estado na década, a Educação Básica nacional, segundo os resultados veiculados pelo SAEB, ENEM e PISA, não logrou alcançar um patamar que pudesse ser considerado satisfatório nas provas aplicadas por esses instrumentos de avaliação. Buscamos entender, então, a tessitura deste processo de “mudança na permanência”, investigando os pressupostos ontológicos que embasam a reforma do aparelho do Estado, que impõem o Estado Avaliador, e o recrudescimento da relevância atribuída aos mecanismos de avaliação educacional em larga escala, principalmente a partir do início da década.

A fim de apreender a ontologia subjacente aos modelos avaliativos atuais, recorreremos a uma breve remissão histórica dos testes que, de uma maneira ou de outra, foram construídos com vistas a mensurar qualidades humanas. Recuperamos aspectos do processo de consolidação hegemônica da burguesia e da temática da escolaridade pública e obrigatória, componente das propostas educacionais burguesas desde o século XVIII e início do século XIX, principalmente na França. Estas despontaram como referências para a compreensão da ontologia sustentadora da meritocracia presente na avaliação educacional.

Procuramos demonstrar que há um projeto de sociedade na proposição e aplicação de tais testes, instrumentos de legitimação do *status quo* calcado na desigualdade. Essa organização social, burguesa, capitalista, demonstrava, no século XIX, seu caráter discriminatório, pois uns poucos possuíam aptidões complexas que podiam ser organizadas segundo uma hierarquia; outros, a maioria, definiam-se, sobretudo, pela ausência de aptidões consideradas desejáveis para tal ordenação.

A breve remissão histórica permitiu a reposição do questionamento inicial de nosso trabalho, de sorte que, ao refletirmos sobre as reformas dos anos de 1990, percebemos que, em sua amplitude, os elementos considerados contraditórios faziam parte da mesma objetividade reformadora. Os instrumentos avaliativos em larga escala reforçam circularmente essa objetividade ao legitimarem a necessidade de reformas, ao mesmo tempo em que subsidiam o parco investimento educacional que, por sua vez, não contempla a possibilidade de uma educação de qualidade. Como exemplo desse alinhamento assinalamos que a mesma

lei que referenda a instituição dos Parâmetros, Lei n.º 9.394/96<sup>193</sup>, reforça a criação de mecanismos avaliativos<sup>194</sup> de forma direta e indireta. Essas exigências legais perpassam todos os níveis de ensino, cursos e instituições de ensino superior. Um dado que expressa a relevância da avaliação para o período é que a palavra avaliação consta em 13 dos 92 artigos que compõem a LDB. A lei se divide em dois eixos básicos, o eixo da flexibilidade e o eixo da avaliação (CURY *et al*, 1997, p. 98). O eixo da flexibilidade refere-se à descentralização e à desregulamentação. O da avaliação reforça a capacidade de controle e avaliação externa por parte do Estado<sup>195</sup> (DALBEN, 2004, p. 27).

Para respondermos aos questionamentos que nortearam nossa pesquisa, a problemática da avaliação e sua ontologia mostrou-se central; logo, tratamos de elucidar tanto nossa concepção de avaliação, quanto a que compõe os objetivos dos instrumentos avaliativos que ganham proeminência a partir do começo da década. Dessa forma, sob a afirmação de que subjacente a toda práxis social há uma ontologia, diferenciamos o que denominamos de processo avaliativo do processo de mera verificação (LUCKESI, 1995), tendo concluído que este último atravessa a intencionalidade dos instrumentos avaliativos em larga escala. Segundo Luckesi (1995), “A dinâmica do ato de verificar encerra-se com a obtenção do dado ou informação que se busca, isto é, ‘vê-se’ ou ‘não se vê’ alguma coisa. E ... pronto! Por si, a verificação não implica que o sujeito retire dela conseqüências novas e significativas”.

Tais instrumentos, ao enfatizarem os resultados obtidos pelos alunos, desconsiderando, assim, os problemas que escapam ao âmbito da escola, mas que incidem fortemente em seus resultados, deixam transparecer sua ontologia de classe, afeita à conservação do modo de produzir a vida calcado na expropriação do trabalho, na desigualdade social. Igualmente, mostram-se alinhados às proposições do Banco Mundial, organismo internacional

---

<sup>193</sup> Na análise de Dourado (2001, p. 50): “A nova LDB, sintonizada com as premissas neoliberais e consubstanciadas em uma sucessão de decretos que a antecedem, redireciona o paradigma da educação e da escola no Brasil, enfatizando o trinômio produtividade, eficiência e qualidade total. Essas ações, nesse sentido, redirecionam as formas de gestão, os padrões de financiamento, a estrutura curricular e as formas de profissionalização e a estruturação dos níveis de ensino em três modalidades – educação infantil, educação básica e educação superior – que possibilitam, dentre outros, o estabelecimento de mecanismos de descentralização, ressignificados, entendidos como desconcentração e/ou desobrigação por parte do poder público e, paradoxalmente, como formas de centralização e controle por parte do poder central.”

<sup>194</sup> A LDB de 1996 respalda legalmente a criação dos PCN e do SAEB, mesmo que este último a tenha antecedido.

<sup>195</sup> Veja-se, por exemplo, o constante no Art. 9º: “A União incumbir-se-á de: [...] VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; VII – baixar normas gerais sobre cursos de graduação; [...] IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (Brasil, 1996, p. 27).

privilegiado em nossa análise por entendermos que exerce papel fundamental nas proposições das políticas educacionais brasileiras.

A relevância dada em nossa análise ao Banco Mundial, propositor de rumos para as políticas públicas, pode ser apreendida, no que se refere à avaliação, na pressão que exerce para que as políticas públicas sejam focadas preferencialmente em seus resultados. Exprime esse movimento, como evidenciamos, a atualização do documento *Estratégia do Banco Mundial para o setor da educação*, publicado em 1995, para uso interno do Banco, e em 1999, para a América Latina e o Caribe. Essa atualização vem à tona em 2006, como relatório anual do Banco, intitulada *ESSU – Atualização das Estratégias do Setor de Educação: alcançando a educação para todos*, ampliando nossa perspectiva e maximizando nossa efetividade. Entre os motivos alegados para tal (BANCO MUNDIAL, 2006) ressaltam a bandeira da *Educação Para Todos* (BANCO MUNDIAL, 2002) e a adesão às *Metas do Milênio* (BANCO MUNDIAL, 2000).

Importou ao nosso estudo a decisiva presença no documento referido da prioridade que os programas e estratégias de redução da pobreza devem dar aos resultados, como se os resultados pudessem ser despidos da realidade a que se referem, como se pudessem desvencilhar-se das determinações sociais a que estão subordinados. É nesse aspecto que a avaliação educacional meritocrática ganha proeminência; o *ranking* que possibilita, informa o foco das ações governamentais e, ademais, apenas a diferenciação propiciada pelo *ranking* se coaduna com a desigualdade pela qual é responsável por justificar.

A indicação, sobretudo por parte do Banco Mundial, de que a educação, a exemplo das demais políticas sociais, seja focada nos resultados, agregada à sua suposta neutralidade, torna visível sua ontologia. Ao mesmo tempo em que prioriza sobremaneira os resultados, desconsidera o quadro social desigual que referendam. Desse modo, compreende-se o discurso ideológico do Banco Mundial que propaga a idéia de que por via do controle e avaliação focados prioritariamente nos resultados se daria a maximização do impacto da educação no crescimento econômico e conseqüentemente na redução da pobreza. A análise detida desse discurso permitiu-nos perceber que nele mesmo se reconhece que não há espaço para todos fora da pobreza, a inexorabilidade da pobreza vem à tona quando, ao referir-se ao período que antecede a reforma como de transição, o Banco Mundial (1995b, p. 119) assim se posiciona:

A incidência de pobreza tende a diminuir com o crescimento econômico, que já começou a recuperar-se em várias economias em transição. Assim, o

nível de pobreza registrado durante a transição não deve tornar-se permanente para a maioria das pessoas que caíram nesse nível. Só tendem a permanecer na pobreza as pessoas com baixo nível de instrução, que impede a sua adaptação ao novo sistema.

Por esse posicionamento, percebe-se que não se trata apenas de uma questão de resultados na educação, haja vista que o próprio Banco Mundial assume que a qualidade educacional, ou a sua ausência, relaciona-se diretamente à posição ocupada pelos países na economia. Sua suposta preocupação com a pobreza se esvai e evidencia-se a ontologia subjacente à educação relacionada por seus resultados ao controle da pobreza<sup>196</sup>.

A recorrente presença do projeto de combate à pobreza, condição inextirpável do modo capitalista de produzir a vida, como elemento justificador de políticas educacionais propostas por vários organismos internacionais levou-nos a procurar entender as relações estabelecidas entre pobreza e educação. O Banco Mundial atribui à educação, formal ou informal, a função de manter e justificar as desigualdades do *status quo* regido pelo capital. Desse modo, a “educação eficiente” ganha força, sobretudo em fins da década, como estratégia para incrementar a produtividade dos pobres, que o Banco denomina *empowerment*<sup>197</sup>.

Ao investigarmos a demanda por eficiência da escola, proposta, por exemplo, por Mello (1990 e 1994) e avaliada pelos instrumentos em larga escala, fomos remetidos a analisar o quadro de reformas do período, neste caso, a do Estado, dado como ineficiente, sendo o Banco Mundial um dos seus principais protagonistas (BANCO MUNDIAL, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1999; BRASIL, 2001; CARDOSO, 1999). A reforma do Estado, calcada na ênfase à lógica gerencial, demandou a reforma educativa e trouxe novos modos de gerir a educação. Ao centralismo burocrático do Estado se contrapôs a eficiência gerencial,

<sup>196</sup> Segundo a OEI (2005, p. 2), “el enfoque del Banco Mundial, el énfasis de las políticas de los países en o con escaso desarrollo debe ponerse en lograr el mejoramiento del acceso a los programas de protección social e inversiones en capital humano, porque entienden que de ello depende la posibilidad de romper el círculo de la pobreza. En ese sentido, la educación es tomada como herramienta de constitución de ese capital humano.” E continua: “En 1998, en su documento ‘El conocimiento al servicio del desarrollo’ definía el Banco que lo que distingue a los pobres – personas o países – de los ricos es no sólo que tienen menos capital, sino menos conocimiento.” Sobre o Banco Interamericano de Desenvolvimento, assinala que “Puede observarse que la educación guarda para el banco una consideración central en la lucha contra la pobreza y es una esfera prioritaria para el otorgamiento de créditos, ya que la considera como promotora de capital humano, sin el cual, en un nivel de desarrollo importante, no concibe la inclusión en la economía global.”

<sup>197</sup> Evangelista e Shiroma (2005, p. 4) assinalam que a linguagem usada em documentos de organismos internacionais sobre educação, nas duas últimas décadas, sofreu transformações. No caso do Banco Mundial, a força atribuída à educação está presente no início dos anos de 1990, ressaltando-se as idéias de produtividade, qualidade, competitividade, eficiência e eficácia. No final da década, o viés economicista perdeu força para uma suposta face humanitária por meio da qual a política educacional ocuparia o lugar de solução dos problemas humanos mais candentes, em especial o problema da sobrevivência na sociedade atual. Nesse momento, as idéias-força ligam-se aos conceitos de justiça, equidade, coesão social, *empowerment*, oportunidade, segurança e inclusão.

exacerbando seu papel de controlador e assumindo o papel de Estado Avaliador (AFONSO, 1999), ou seja, o Estado investidor, administrador e provedor de recursos foi substituído pelo Estado Avaliador, gerador e controlador de políticas de médio e longo prazos (SHIROMA *et al.*, 2002, p. 65).

Evidenciamos que a avaliação focada nos resultados estabeleceu-se de forma articulada à reforma do Estado, no âmbito da qual foram desenvolvidas formas sutis de controle em razão da necessidade de reprodução do capitalismo, afirmação da reestruturação produtiva e sua lógica de recrudescimento da internacionalização da economia e do desemprego estrutural. Esse quadro de relações entre as componentes da reforma demonstra não haver contradição entre a “ampla” reforma curricular pretendida pelos PCN e a instauração dos mecanismos avaliativos em larga escala como o SAEB e o ENEM. Representam, sim, o recrudescimento da função de controle por parte do Estado (LUCKESI, 1995; FREITAS, 1995), consoante às proposições do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 1997, 2005 e 2006). Nossa análise acerca do PISA não enfraquece esta constatação, deixa entrever, ao contrário, a coerência da política educacional brasileira com as prescrições avaliativas em âmbito mundial. Como assinala Afonso (1999), o Estado Avaliador não é uma prerrogativa desta ou daquela nação, afirmação perceptível quando comparadas reformas propostas mundialmente no mesmo momento.

Nossa análise indicou que a avaliação exerce, desde a década de 1990, de forma correlata à exposição dos resultados considerados insuficientes, a dupla função de servir de instrumento fortalecedor do controle do Estado e de prestar-se como parâmetro de investimentos em educação. Evidenciamos que não há grandes alterações, no que tange às políticas de investimento, hodiernamente nos programas de financiamento educacional<sup>198</sup>; ressalve-se que se, outrora, a prioridade de financiamento do Estado eram as escolas consideradas de excelência, agora as escolas devem apresentar baixo IDEB para merecerem apoio técnico ou financeiro por parte da União. Tal mudança é apontada como positiva pelos ideólogos defensores do atual governo.

A ontologia presente nos instrumentos avaliativos em larga escala mantém os níveis de desigualdade ínsitos ao modo capitalista de produção. Por essa via é possível entender a suposta contradição motivadora de nossa análise, aquela supostamente existente entre as políticas educacionais dos anos de 1990, que poderiam explicar as relações e processos que

---

<sup>198</sup> Para ficarmos em um só exemplo, veja-se a substituição do antigo FUNDEF, que se restringia ao Ensino Fundamental, pelo atual FUNDEB, expandido à Educação Básica. Ambos tratam-se de fundos de caráter contábil e não agregam novos valores ao financiamento em educação, apenas regulam a alocação dos recursos já existentes (BRASIL, 2007 b).

emergiram da “onda” das reformas, e o baixo rendimento dos alunos nos testes e avaliações em larga escala. Há uma intencionalidade nos instrumentos avaliativos frente à ordem social a que se conformam. Dito de forma mais consistente há uma ontologia que os formata e que informa essa intencionalidade. Nas avaliações realizadas se reconhece a sociedade desejada, ou seja, na avaliação se conforma uma determinada visão de mundo. A avaliação revela o que é considerado relevante ao homem, ao trabalho, à sociedade (NAGEL, 1996).

Os órgãos governamentais ao veicularem, pelo aparato midiático a seu serviço, o rendimento dos alunos nos processos avaliativos em larga escala pretendem produzir na população a constatação de que a aprendizagem vai mal; tal procedimento revela ao homem o que o Estado considera essencial: o conhecimento de sua falta, o saber de sua ausência de qualidades, verificadas e informadas por tais instrumentos. Conformam, justificam o atraso, o desemprego, a pobreza<sup>199</sup>. Causas são apresentadas como efeitos, uma vez que a raiz do suposto problema educacional não pode ser atacada, sob pena de comprometer a estabilidade do sistema. Estabilidade que encontra no combate à pobreza uma de suas necessidades fulcrais: combater a pobreza significa diminuir as condições de erupção de rebeliões, revoltas, revoluções. Em outras palavras, combater a pobreza pela educação significa não só criar mais condições para explorar o trabalho dessa mesma pobreza – segundo o Banco Mundial seu maior bem – como dificultar, pela tentativa de destruição de sua capacidade de reflexão, as condições de compreensão objetiva das relações sociais e de percepção de sua posição na ordenação social capitalista.

Nesse âmbito uma pergunta deve necessariamente ser colocada: qual o papel da escola? A resposta não isenta a escola, nem os sujeitos que nela atuam, nem sugere a idéia, de resto falaciosa, de que todos os problemas da educação vêm de fora ou que todos os problemas educacionais escapam de seu controle<sup>200</sup>. Não estamos refutando a consideração de que há alunos que não aprendem e que há professores que não ensinam e que esse número pode ser expressivo. Lembremos que os resultados escolares, em se tratando de educação como esfera da práxis social, é consequência de complexos processos sociais, políticos e

---

<sup>199</sup> Moraes, R. (2002, nota 9, p. 22), com um cinismo peculiar, afirma que “Com um misto de prazer e horror próprios de pregadores em transe, os apologistas da Nova Direita costumam enumerar aqueles grupos de interesse, particularistas, que disputam encarniçadamente o butim estatal, canibalizando-o e esterilizando o processo decisório. O leitor mais frio, contudo, ficaria intrigado: são tribos de negros, latinos, mulheres, incapazes, filhos sem mãe... Somados, enfim, resumem quase tudo o que existe na sociedade. Pouco resta fora dessa malta de desclassificados e aproveitadores potenciais. Com certeza, porém, uma tribo fica de fora: os financistas e seus elegantes operadores. Estes talvez se prendam menos a interesses ‘particularistas’ e se voltem para os universais, quem sabe porque vivam no ciberespaço e no reino do equivalente universal...”

<sup>200</sup> Temos aqui muitas questões a levantar, a da relativa autonomia da escola é uma delas.

econômicos que escapam do âmbito escolar. A ausência de consciência a respeito desses processos na escola dificulta imensamente a reflexão sobre sua ontologia.

Se há uma visão de mundo burguesa afeita à conservação do *status quo* social, a que se apega a visão de mundo dos sujeitos que atuam na escola? Porque se há uma visão de mundo, um posicionamento de classe burguês subjacente à prática avaliativa que se faz da escola, também há a visão de mundo do avaliado, a escola, avaliada e rotulada pelos escores alcançados por seus alunos. Os sujeitos que atuam na escola e que são objetos de avaliações externas devem decidir o que fazer com esses resultados, como entendê-los, aceitá-los ou refutá-los, questioná-los ou explicá-los. A corporificação da intencionalidade das avaliações externas também se dá na escola, que é a um só tempo objeto e *locus* de avaliação<sup>201</sup>.

Como professores poderíamos propor algumas alternativas: incitarmos nossos alunos a boicotarem as avaliações; prepararmos melhor do que já preparamos nossas aulas a fim de modificar os resultados das avaliações; desmistificar o conteúdo subjacente à intencionalidade desses instrumentos que tentam mensurar o conteúdo, apelando para a falta de precisão em se medir algo que tem uma carga subjetiva, como o intelecto; desmistificar tais instrumentos denunciando o eterno discurso que se apóia no fracasso escolar para justificar a desigualdade econômica e social. Poderíamos relacionar várias interferências, mas talvez a problemática persista. Ao inquirirmos sobre a direção, a validade, a ideologia, a ontologia desses instrumentos avaliativos, é necessário precisar o problema dos homens de hoje, o problema da sociedade contemporânea (NAGEL, 1996). A avaliação responde a problemas colocados socialmente. A questão é que interesses conseguem determinar os problemas a serem respondidos e, mais, que respostas devem ser dadas a eles.

A primeira exigência para que encontremos uma forma objetiva de avaliar os resultados escolares, ou de analisar seus resultados, esbarra necessariamente na ausência de uma análise profunda da sociedade, na falta de compreensão de sua ontologia para que se possa reconhecer a falácia dos discursos. Urge perseguir o legado primordial de Marx<sup>202</sup>, analisar a sociabilidade regida pelo capital, perceber que na medida em que essa perdura os

---

<sup>201</sup> Conforme Nagel (1996, p. 20), “A avaliação começa, pois, dentro da escola, sobre o mundo fora da escola, a avaliação, antes de ser técnica de avaliar alunos é um procedimento para fazer com que cada educador se pergunte o que sabe, realmente, sobre o mundo dos homens. E não só: pergunte-se, também, o que anda avaliando?”

<sup>202</sup> Afirma Moraes, M. C. M. (2000, p. 20), “Como indica Lukács, compreender a ontologia de Marx, nos conduz a uma situação paradoxal: se de um lado uma leitura cuidadosa e livre dos preconceitos habituais de sua obra nos faz perceber a especificidade ontológica da existência social, do ser social, de outro não encontramos nela um tratamento independente dos problemas ontológicos. Assim como não encontramos em Marx uma teoria geral da história, do método, da ideologia, do Estado, etc., também não encontramos uma abordagem sistemática da ontologia. E, no entanto, trata-se de uma questão fundamental em seu pensamento (Lukács, 1982, p. 1)”.



problemas que engendra também perduram, não obstante as transformações históricas. Dessa forma, sem negar os problemas educacionais, que de fato existem, é preciso considerar que são as determinações mais gerais que devem compor a nossa ordem do dia como educadores. É tarefa de educadores e pesquisadores inquirir sobre a ontologia na qual se inscreve nossa prática; questionar a conformação à ontologia que propaga o ajuste social via escola e que usa a ineficácia da escola para justificar a ineficácia do ajuste.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. **Políticas Educativas e Avaliação Educacional**: Para uma análise Sociológica da Reforma Educativa em Portugal (1985-1995) Edição do Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia, Braga, 1999.

AGUIAR, M. e ARAÚJO, C. H. **Bolsa-escola**: educação para enfrentar a pobreza. Brasília: UNESCO, 2003.

ANASTASI, A. **Testes psicológicos**. São Paulo, EPU – Editora Pedagógica e Universitária Ltda, 1977.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. (Orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2003.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: Uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

ARRIGHI, G. **A Ilusão do desenvolvimento**, 4ª edição – (Coleção Zero à Esquerda), Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

ARRUDA, J. J. de A. **História Moderna e Contemporânea**. São Paulo: Editora Ática S. A, 1990.

AZEVEDO, F. (Org.). **As ciências no Brasil**. São Paulo: Melhoramentos, 1955.

BAER, M. **A internacionalização financeira no Brasil**. Petrópolis: VOZES, 1986.

BANCO MUNDIAL. **Brasil**: Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País. Departamento de avaliação de operações. Washington, DC, 2004 b.

\_\_\_\_\_. **Educação Municipal no Brasil**: Recursos, Incentivos e Resultados. Banco Mundial. Estados Unidos da América, 2002.

\_\_\_\_\_. **Education Sector Strategy Update (ESSU)**: Achieving Education For All, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness (final draft), 2006.

\_\_\_\_\_. **Grupo do Banco Mundial**: Trabalhando em prol de um mundo onde não há pobreza. Banco Mundial. Estados Unidos da América, s/d.

\_\_\_\_\_. **Informe sobre el desarrollo mundial 1996**. Banco Mundial. Estados Unidos da América, Washington D.C., 1996.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais (Pró-Qualidade)**. Relatório de Avaliação nº 12477-BR, Washington, D.C., 1994.

\_\_\_\_\_. **Segundo projeto nordeste de educação básica**. Relatório de avaliação prévia nº 11298-BR. Washington, D. C. Abril 1993.

\_\_\_\_\_. **Um Brasil mais justo, sustentável e competitivo**: Estratégia de Assistência ao País 2004-2007. Banco Mundial. Estados Unidos da América, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995**. O trabalhador e o processo de integração mundial. Banco Mundial. Estados Unidos da América, Washington D. C., 1995.

\_\_\_\_\_. **O Estado num mundo em transformação**: Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997. Indicadores Seleccionados do Desenvolvimento Mundial. Banco Mundial. Estados Unidos da América, 1997.

\_\_\_\_\_. **Prioridades y estrategias para la educación** – estudio sectorial del Banco Mundial version preliminar, mayo de 1995.

BAQUERO, G. **Métodos e técnicas de orientação educacional**. São Paulo: Edições Loyola, 1979.

\_\_\_\_\_. **Testes psicométricos e projetivos**: medidas psico-educacionais. São Paulo: Edições Loyola, 1983.

BARBOSA, R. de C. R. **Liberalismo e reforma educacional**: os Parâmetros Curriculares Nacionais. Campinas, São Paulo: UNICAMP, 2000 (dissertação de mestrado).

BARRETTO, E. S. de S. (Org.) **Os currículos do ensino fundamental para as escolas brasileiras**. Campinas, São Paulo: Editores Associados; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2000.

BATISTA Jr. P. N. O Plano Real à luz da experiência mexicana e Argentina. **Estudos Avançados**, 10 (28), São Paulo: USP: IEA, 1996.

BHASKAR, R. **The Possibility of Naturalism**. Brighton: Harvest, 1979.

BISSERET, N. A ideologia das aptidões naturais. In. DURAND, J. C. G. **Educação e hegemonia de classe**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

BOITO, A. O Governo Lula e a Reforma do Neoliberalismo. **Revista da ADUSP**, n. 34. Associação dos docentes da USP – Seção Sindical, 2005. Disponível em [www.adusp.org.br](http://www.adusp.org.br) . Acesso em 15 de novembro de 2007.

BRAGA, J. C. de S. O espectro que ronda o capitalismo. In: **Folha de São Paulo** – Caderno Mais!, 5, domingo, 1º de setembro de 1996.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: novembro de 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Política Fiscal**. Nota para a Imprensa 20/01/2008. Brasília, Banco Central, 2008. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOLFISC>. Acesso em janeiro de 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007**: Brasil, Presidência da República, Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2007b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em 02 de Outubro de 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano Decenal de Educação Para Todos**. Brasília, DF, 1993.

\_\_\_\_\_. **Discurso de despedida do senador Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: Congresso do Senado Federal, 1994.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.434 de 20 de junho de 2007**: Brasil, Presidência da República, Casa Civil, 2007c. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em 02 de Outubro de 2007.

\_\_\_\_\_. **SAEB – 2005 – primeiros resultados**: Médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada, Brasília, DF, INEP, 2007 d. Disponível em <http://www.inep.gov.br>. Acesso em 02 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n.º 5.692/71, de 11 de agosto de 1971. In: SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.

\_\_\_\_\_. **ENEM – Documento Básico**. Brasília: MEC. Disponível em: <http://www.mec.gov.br> Acesso em 10 de outubro de 2006.

\_\_\_\_\_. **ENEM – Informativo ENEM - 2003**. Brasília: MEC. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) . Acesso em 14 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96**. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. **Matrizes Curriculares de Referência para o SAEB**. Brasília, DF: 1999.

\_\_\_\_\_. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: Razões, princípios e programas. Brasília: MEC. 2007b. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em 14 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 53**, de 19 de dezembro de 2006. Brasília: MEC, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/Emendas/Emc/Emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Emendas/Emc/Emc.htm). Acesso em 31 de agosto de 2007.

\_\_\_\_\_. **Portaria 931 de 21 de março de 2005**: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2005a. Disponível em <http://www.inep.gov.br> . Acesso em 15 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório das ações internacionais do INEP- 2006**, Brasília, DF, INEP, 2007a. Disponível em <http://www.inep.gov.br> . Acesso em 15 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_. Resolução CNE/CEB n. 3, de 8 de outubro de 1997: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. PISA 2000. **Relatório Nacional**. Brasília: INEP, 2001. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/download/internacional/pisa/pisa\\_2000.pdf](http://www.inep.gov.br/download/internacional/pisa/pisa_2000.pdf). Acesso em 10 de janeiro de 2008.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: terceiro e quarto ciclos do Ensino Fundamental: Introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais. Brasília: MEC/SEF, 1998.

\_\_\_\_\_. **Exposição de motivos do Ministro Tarso Genro à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 415**. Brasília, maio de 2005b.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n.º 4.024/61, de 20 de dezembro de 1961. In: SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Instituições mortas. In: **Folha de São Paulo** – Caderno Dinheiro, 10 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1009200705htm>. Acesso em 15 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. A reforma gerencial de 1995. In: **Cadernos Adenauer**. Burocracia e reforma do Estado. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, julho, 2001.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: Editora 34, 2003.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In BRESSER-PEREIRA, L. C., e SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BUCHWEITZ, B. Elaboração de questões de múltipla escolha. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, nº 14, p. 105-132, julho/dezembro. 1996.

CAMARGO, D. A. F. de. Desempenho operatório e desempenho escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, nº 74, p. 47-56, agosto. 1990.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In BRESSER-PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CARRARA, K. e RAPHAEL, H. S. Apresentação In. CARRARA, K. e RAPHAEL, H. S. (Orgs.) **Avaliação sob exame**. Campinas, SP. Autores Associados, 2002.

CARVALHO, M. M. C. Notas para reavaliação do movimento educacional brasileiro (1920 – 1930). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 66, p. 4-11, agosto 1988.

\_\_\_\_\_. O novo, o velho, o perigoso: relendo a cultura brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 71, págs. 29 a 35, novembro, 1989.

\_\_\_\_\_. Escola, memória, historiografia: a produção do vazio. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.7, n.1, janeiro/março. 1993.

CASTANHO S. E. M. Ainda avaliar? In: CASTANHO, S. E. M. e CASTANHO, M. E. (Orgs.). **O que há de novo na educação superior**: do projeto pedagógico à prática transformadora. Campinas, SP: Papyrus, 2000.

\_\_\_\_\_. Globalização, redefinição do Estado nacional e seus impactos. In: LOMBARDI, J. C. (Org.). **Globalização, pós-modernidade e educação**: história: filosofia e temas transversais. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2001.

CASTRO, C. M. A penosa evolução do ensino e seu encontro com o PISA. In: BRASIL, **PISA 2000**: Relatório nacional 2001. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/download/internacional/pisa/pisa\\_2000.pdf](http://www.inep.gov.br/download/internacional/pisa/pisa_2000.pdf). Acesso em 20 de janeiro de 2008.

\_\_\_\_\_. **Educação brasileira**: Consertos e remendos. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

CASTRO, C. M.; CARNOY, M. A melhoria da educação na América Latina: e agora, para onde vamos? In: CASTRO, C. M. **Como anda a reforma da educação na América Latina?** Rio de Janeiro: FGV, 1997.

CASTRO, M. H. G. A participação do Brasil em avaliações educacionais e estudos internacionais comparados. In: **Educação para um desenvolvimento humano e social no Brasil**. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Textos do Brasil. 2000. Disponível em: <http://www.dc.mre.gov.br/brasil/textos/revista7-mat21.pdf>. Acesso em janeiro de 2008.

CASTRO, R. P. Crítica da globalização como ideologia economicista do capitalismo total. In: LASTÓRIA, L. A. C. (Org.). **Teoria Crítica, Ética e Educação**. Piracicaba/Campinas: UNIMEP/Autores Associados, 2001.

CEPAL. UNESCO – **Educação e Conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1992.

\_\_\_\_\_. **Transformación Productiva con Equidad**. Santiago, Chile, 1990.

\_\_\_\_\_. **Financiamiento Y Gestión De La Educación En América Latina Y El Caribe**: Síntesis. San Juan, Puerto Rico, 2004.

CHAUI, M. A Universidade pública sob nova perspectiva. In: **Revista Brasileira de Educação**, nº 24, Rio de Janeiro: ANPED: Autores Associados, 2003.

CHESNAIS, F. (Coord.). **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

\_\_\_\_\_. **A mundialização do capital**. Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CHOSSUDOVSKY, M. **A globalização da pobreza**: impactos da reforma do FMI e do Banco Mundial, trad. Marylene Pinto Michael. São Paulo : Moderna, 1999.

COHEN, E. e FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

CORONE, D. A. **A importância da consolidação do Mercosul para as negociações da Alca**. 2003. Disponível em [www.unicamp.br/jornadas/completos/UFRGS](http://www.unicamp.br/jornadas/completos/UFRGS). Acesso em 23 maio de 2007.

COUTO, R. C. **A História viva do BID e o Brasil**. Washington: Banco Interamericano de desenvolvimento, 1999.

CUNHA, L. A. **Educação Brasileira: projetos em disputa**. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Alves, 1979.

CURY, C. R. J. *et al.* **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

DALBEN, Â. I. L. de F. Das avaliações exigidas às avaliações necessárias. In: VILLAS BOAS, B. M. de F. (Org.). **Avaliação: Políticas e práticas**. Campinas, São Paulo: Papirus, 2002.

DALE, R. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação, Sociedade & Culturas**. Porto, número 16, 2001, p. 133-169.

DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Campinas, SP, 2005. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2005.

DELORS, J. (Org.). **Educação um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Brasília, DF: MEC: UNESCO, 1999.

DEMO, P. Promoção automática e capitulação da escola. **Ensaio: Avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 6, nº 19, p. 159-190, abril/junho. 1998.

DIANNI, C. **Para Lafer adiar acordo com a Alca é “radical”**. Folha de São Paulo. São Paulo, 14 de dezembro de 2001.

DIAS SOBRINHO, J. Campo e Caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. de. (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002.

DOMINGUES, J. L. **O cotidiano da escola de 1º grau: o sonho e a realidade**. São Paulo, 1985. Tese (Doutorado em Psicologia da Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Psicologia da Educação, São Paulo, 1985.

DOURADO, L. F. A reforma do Estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: DOURADO, L. F. e PARO, V. H. (Org.). **Políticas públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

DRAIBE, S. e HENRIQUE, W. O Welfare State no Brasil, características e perspectivas. In: **Revista da ANPOCS**, n. 12, 1988b.

\_\_\_\_\_. Welfare State, Crise e Gestão da crise. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.3, nº 6, São Paulo: ANPOCS, 1988, p.53-78.

DUARTE, N. **Sociedade do Conhecimento ou Sociedade das Ilusões?** quatro ensaios crítico-dialéticos em filosofia da educação. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

EVANGELISTA, O. **Formação docente no Brasil e interesses internacionais**. GEPETO, Florianópolis/SC Mimeo. 2006.

\_\_\_\_\_. **A formação universitária do professor: O Instituto de Educação da Universidade de São Paulo (1934 – 1938)**. Florianópolis: NUP/CED/UFSC/Editora Cidade Futura, 2002.

\_\_\_\_\_. e SHIROMA E. Educação para o alívio da pobreza: novo tópico na agenda global. In: **VII Congresso Iberoamericano de Historia de la Educación latinoamericana**, 2005, Quito. VII Congresso Iberoamericano de Historia de la Educación latinoamericana, 2005.

\_\_\_\_\_. **Redes para a reconversão docente**. GEPETO, Florianópolis/SC. Mimeo, 2007.

FALEIROS, V. de P. **O que é Política Social**. São Paulo : Editora Brasiliense, 1991.

FERNANDES, F. **Sociedade de Classes e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

FIGUEIREDO, I. M. Z. **A construção da “centralidade da Educação Básica” e a política educacional paranaense**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2005.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In. TAVARES, M. da C. e F. J. L. **Brasil no espaço**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. **Em busca do dissenso perdido**. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

\_\_\_\_\_. e MEDEIROS, C. (Orgs.). **Polarização mundial e crescimento**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação** (Desafios Contemporâneos), Vozes, 1997.

FONTANIVE, N. S. Avaliação em larga escala e padrões curriculares: as escalas de proficiência em matemática e leitura no Brasil. In. BOMENY, H. (Org.). **Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana: Realidades e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FRANCO, M. L. P. B. Pressupostos epistemológicos da avaliação educacional. In: SOUZA, C. P. de. **Avaliação do rendimento escolar**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1997.



FREITAS, H. C. L. de. A pedagogia das competências como “política” de formação e “instrumento” de avaliação. In: VILLAS BOAS, B. M. de F. (Org.). **Avaliação: Políticas e práticas**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 2002.

FREITAS, L. C. de. (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002.

\_\_\_\_\_. **Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática**. Campinas, SP: Papyrus, 1995.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Editora Artenova S.A, 1962.

FRIGOTTO, G. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da Exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

GAJARDO, M. e PURYEAR, J. Apresentação. In: BOMENY, H. (Org.). **Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana: Realidades e desafios**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

GARCIA, W. E. Federalismo e gestão educativa no Brasil: notas para debate. In: **Em aberto: Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo**. Brasília: INEP, 2002.

GOIKOETXEA, B. Z. **Proceso y Contradiciones de la Reforma Educativa 1982 – 1994**. Icaria Editorial, S.A., Barcelona, 1994.

GOMES, A. M. Política de avaliação da educação superior: Controle e massificação. In: **Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação/Centro de estudos educação e sociedade** – n. 28, vol. 23; Número especial 2002. São Paulo: Cortez; Campinas, CEDES 2002. p. 277- 300.

GONÇALVES, R. e POMAR, V. **O Brasil endividado** – Como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. 2ª reimpressão, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

HADDAD, F. **Ministro fala sobre PDE em entrevista**. Portal do Ministério da Educação, 2007. Disponível em <http://portal.mec.br> . Acesso em 15 de outubro de 2007.

HILSDORF, M. L. S. Lourenço Filho em Piracicaba. In: SOUZA, C. P. (Org.). **História da educação: processos práticos e saberes**. São Paulo: Escrituras, 1998. p. 95-112.

HOBSBAWM, E. **Era dos Extremos: O Breve Século XX. 1914 – 1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

\_\_\_\_\_. **A Revolução francesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

HOFFMANN, J. M. L. Avaliação mediadora: uma relação dialógica na construção do conhecimento. **Idéias**. São Paulo, nº 22, p. 5-9, 1994.

\_\_\_\_\_. **Avaliação: mito & desafio: uma perspectiva construtivista.** Porto Alegre: Mediação, 2003.

\_\_\_\_\_. Avaliação e construção do conhecimento. **Educação e Realidade.** Porto Alegre, v. 16, nº 2, p. 53-58, julho/dezembro. 1991.

HOSTINS, R. C. L. Dilemas da produção científica na “sociedade do conhecimento”: o colapso da realidade no empírico e a interdição da ontologia. In: **Perspectiva: Revista do Centro de Ciências da Educação.** Universidade Federal de Santa Catarina. Vol 21 nº 2 julho/dezembro de 2003. Florianópolis: Editora da UFSC: NUP/CED, 2003, p. 351-369.

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para o “Alívio” da pobreza.** São Paulo, 1998. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. Educação no governo Lula da Silva: reforma sem projeto. **Revista da ADUSP.** São Paulo, v. 2, p. 46-67, 2005.

LEITE, S. A. da S. e EWBank, M. S. A. Avaliação de concepções sobre a escrita de crianças: a alfabetização na pré-escola. **Estudos em Avaliação Educacional.** São Paulo, nº 11, p. 125-141, janeiro/junho. 1995.

LESSA, S. **Mundo dos Homens: Trabalho e ser social.** São Paulo, Boitempo Editorial, 2002.

LIMA, Adriana de Oliveira. **Avaliação escolar: julgamento x construção.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LOPES, E. M. S. T. **Origens da educação Pública: A instrução na revolução burguesa do século XVIII.** São Paulo: Edições Loyola, 1981.

LUCKESI, C. C. **Avaliação da aprendizagem escolar.** São Paulo, Cortez, 1995.

LUKACS, G. **Per l'ontologia dell 'essere sociale II.** Roma, Ed. Riuniti, 1981.

MACHADO, L. R. de S. **Politecnia, escola unitária e trabalho.** São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1989.

MACHADO, N. J. **Epistemologia e didática: as concepções de conhecimento e inteligência e a prática docente.** São Paulo: Cortez, 1995.

MANGE, R. **Notas sobre psychotécnica.** O Estado de São Paulo, julho de 1926.

MARI, C. L. De A. **“Sociedade do conhecimento” e Educação Superior na década de 1990: o Banco Mundial e a produção do desejo irrealizável de Midas.** Florianópolis, 2006. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, PPGE-UFSC, Florianópolis, 2006.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: Uma discussão da leitura. In: **Revista Educação e Sociedade,** n. 77, Campinas, dezembro de 2001.

MARX, K. e ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Prólogo de José Paulo Netto. São Paulo: Cortez, 1998.

MARX, K. **Textos Filosóficos**. São Paulo: Biblioteca do Socialismo Científico: Editorial Estampa, 1975.

MARX, K. **A miséria da filosofia**. Trad. de José Paulo Netto. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas Ltda, 1982.

MATSUURA, K. **A UNESCO e os desafios do novo século**. Brasília: UNESCO, 2002.

MEDEIROS, J. L. **A economia contra o horror econômico**, tese de doutorado, Rio de Janeiro: Departamento de Economia, UFRJ, 2004.

MELLO, G. N. de . **Escolas Eficazes: um tema revisitado**. Brasília, MEC/SEF, 1994.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. São Paulo, Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **Social democracia e educação: teses para discussão**. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1990.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, Boitempo, 2002.

\_\_\_\_\_. **O século XXI: socialismo ou barbárie**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

MONARCHA, C. **Lourenço Filho e a organização da psicologia aplicada a educação: (São Paulo 1922 – 1933)**. Brasília: INEP/MEC, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lourenço Filho: outros aspectos, mesma obra**. Campinas: Mercado de Letras, 1987.

MORAES, M. C. M. de. **Reformas de Ensino, modernização administrada: A experiência de Francisco Campos: anos vinte e trinta**. Florianópolis: UFSC, CED, NUP, 2000.

\_\_\_\_\_. Proposições acerca da produção de conhecimento e políticas de formação docente. In: MORAES, M. C. M. (Org.). **Iluminismo às avessas: produção de conhecimento e políticas de formação docente**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

MORAES, R. C. C. de. **Liberalismo e neoliberalismo: uma introdução comparativa**. Primeira Versão 73, Campinas, SP: IFCH/UNICAMP, 1997.

\_\_\_\_\_. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educação e Sociedade**, vol. 23, nº. 80, p. 13-24. Campinas, São Paulo: Cortez, CEDES, Set. 2002.

MOREIRA, A.F. B. **Currículos e Programas no Brasil**. Campinas, Papirus, 1995.

\_\_\_\_\_. e SILVA, T. T. da (Orgs.). **Currículo, cultura e sociedade**. São Paulo: Cortez, 1995.

MOREN, E. B. S.; DAVID, M. M. S. e MACHADO, M. da P. Diagnóstico e análise de erros em matemática: subsídios para o processo ensino/aprendizagem. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, nº 83, p. 43-51, novembro, 1992.

MORO, M. L. F. Crianças com crianças, aprendendo: interação social e construção cognitiva. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, nº 79, p. 31-43, novembro, 1991.

NAGEL, L. H. **A sociedade do conhecimento no conhecimento dos educadores**. Seminário Internacional de Educação, Cianorte, 2001.

\_\_\_\_\_. **Avaliação, sociedade e escola: Fundamentos para reflexão**. Curitiba, PR. Secretaria de Estado da Educação, 1996.

\_\_\_\_\_. O estado Brasileiro e as políticas educacionais a partir dos anos oitenta. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

\_\_\_\_\_. **Paradoxos da educação (neo) liberal**. Maringá, (mimeo), s/d.

NETO, J. B. G. e ROSEMBERG, L. Indicadores de qualidade do ensino e seu papel no Sistema Nacional de Avaliação. **Em Aberto**. Brasília, ano 15, n. 66, 1995, p. 13-28.

NOGUEIRA, Francis M. Guimarães. **Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial**. Cascavel, UNIOESTE, 1999.

NORONHA, A. P. P e ALCHIERI, JU. C. Reflexões sobre os instrumentos de avaliação psicológica. In: PRIMI, R. (Org.). **Temas em Avaliação Psicológica**. IBAP / Porto Alegre e Casa do Psicólogo / São Paulo, 2005.

NORONHA, O. M. **Políticas neoliberais, conhecimento e educação**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2002.

OEI – Organização dos Estados Iberoamericanos. **Los organismos internacionales de cooperación y la educación. Sus principales definiciones**. Documento de trabajo. Disponible em: <http://www.oei.es/calidad2>. Acesso em 31 de janeiro de 2008.

OLIVEIRA, D. A. Política educacional nos anos 1990: educação básica e empregabilidade. In.: DOURADO, L. F. e PARO, V. H. (Orgs.). **Políticas públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. e DUARTE, A. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. In: **Perspectiva: Revista do Centro de Ciências da Educação**. Universidade Federal de Santa Catarina. CED. Volume 23, número 2. Florianópolis, SC, 2005, p. 279-302.

\_\_\_\_\_. SOUSA, S. M. Z. L. Currículo nacional e avaliação: elementos para uma discussão. In: **Revista de Educação AEC**, nº100, Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher**. Beijing, China, ONU, setembro de 1995.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Uma Escola do Tamanho do Brasil**. Programa do Governo 2002. Coligação Lula Presidente, 2002.

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar**: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: T. A. Queiroz Editor Ltda, 1996.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e o papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PILATI, O. (Coord.). **SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica**; objetivos, diretrizes, produtos e resultados. INEP, série documental: Avaliação, n. 1, maio de 1995.

RAMONET, I. **Geopolítica do caos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

RIBEIRO, V. M. et al. Letramento no Brasil: alguns resultados do Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional. **Educação & Sociedade**, vol. 23, n.81, p.49-70, dez. 2002.

ROSAR, M. de F. F. Existem novos paradigmas na política e na administração da educação? In: OLIVEIRA, D. A. e ROSAR, M. de F. F. (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

SAUL, A. M. A avaliação educacional. **Idéias**. São Paulo, nº 22, p. 61-68, 1994.

\_\_\_\_\_. **Avaliação Emancipatória**: Desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo. São Paulo: Cortez, 2006.

SAVIANI, D. Em entrevista ao SIMPRO, Dermeval Saviani analisa o PDE. **Informativo Expressão Sindical do SIMPRO** - Sindicato dos professores. Guarulhos. Julho e agosto de 2007. São Paulo. 2007c. Disponível em: [www.sinproguarulhos.org.br](http://www.sinproguarulhos.org.br). Acesso em 15 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. O ensino de resultados: entrevista cedida a Juliana Monachesi – In: **Folha de São Paulo** – Caderno Mais!, 29 de abril de 2007, 2007b.

\_\_\_\_\_. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 4ª edição. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

\_\_\_\_\_. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. Campinas, SP: Autores associados, 2007a.

SCHWARTZMAN, S. As avaliações de nova geração. In. MELLO e S. A. **Dimensões da avaliação educacional**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. Educação básica no Brasil: a agenda da modernidade. In: **Revista Estudos Avançados**. São Paulo: Universidade de São Paulo, IEA, 5 (13), setembro/dezembro 1991.

SELLIER, J. L. **Como compreender e utilizar os testes**. Lisboa: Edições Ática, 1977.

SHIROMA, E. O., MORAES, M. C. M. de e EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA JR., J. dos R. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo, Xamã, 2002.

SINGER, P. Poder, política e educação. In: **Anais da XXVII Reunião Anual da ANPED**. Caxambu, outubro de 1995.

\_\_\_\_\_. Apresentação In: RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SOARES, L. T. R. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, M. B. Avaliação educacional e clientela escolar. In: PATTO, M. H. S. (Org.). **Introdução à psicologia escolar**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1986.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. de, WARDE, M. J. e HADDAD, S. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo, Cortez Editora, 1996.

SOBOUL, A. **História da Revolução Francesa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SOUSA, S. Z. L. de. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, D. A. **Gestão democrática da educação: Desafios Contemporâneos**. Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. e OLIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**. São Paulo: Cortez, Campinas: CEDES vol. 24, n. 84, 2003.

SOUZA, A. M. Introdução In: SOUZA, A. M. **Dimensões da avaliação educacional**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2005.

SOUZA, P. R. Apresentação da edição brasileira. In: DELORS, J. (Org.). **Educação um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Brasília, DF: MEC: UNESCO, 1999.

TAMAMES, R. **La España alternativa**. Espasa Calpe, S. A, Madrid, 1993.

TAURINO, M. do S. Normas e critérios de desempenho como parâmetros da avaliação da aprendizagem. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, nº 15, p. 135-198, janeiro/junho, 1997.

TAVARES. M. C. e FIORI, J. L. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.

TOLEDO, M. R. de A. **Fernando de Azevedo e Cultura Brasileira” ou as aventuras e desventuras do criador e da criatura.** São Paulo, 1995. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1995.

UNESCO. **En búsqueda de la equidad:** elaboración de los Planes Nacionales de Educación Para Todos en América Latina (Documento de apoyo). Santiago, Chile: UNESCO, 2003.

UNESCO \_\_\_\_\_. **Eqüidade e Financiamento da Educação na América Latina.** Brasília: UNESCO, IPE-Buenos Aires, 2002.

\_\_\_\_\_. **Recomendación para la Ejecución del Proyecto Principal de Educación en el periodo 1993–1996.** Santiago, Chile: UNESCO, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Situação mundial da infância 1999:** Educação para todos transformando um direito em realidade. Relatório de dados da UNICEF. UNICEF, 1999.

\_\_\_\_\_. **UNESCO Brasil:** novos marcos de ação. Brasília: UNESCO, 2001.

\_\_\_\_\_. **XXVIII Conferência Mundial sobre o Ensino Superior.** Tendências da Educação Superior para o século XXI. Paris, Anais. Brasília. UNESCO, CRUB, 1998.

\_\_\_\_\_. **Declaração Mundial sobre educação para todos e Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem.** Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien, Tailândia, março de 1990. Nova Iorque, 1990.

VIANNA, H. M. **Fundamentos de um programa de avaliação educacional.** Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

VIEIRA, E. A. **Democracia e Política Social.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

\_\_\_\_\_. Estado e Política Social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil.** Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

VILLAS BOAS, B. M. de F. Construindo a avaliação formativa em uma escola de educação infantil e fundamental. In: VILLAS BOAS, B. M. de F. (Org.). **Avaliação:** Políticas e práticas. Campinas, São Paulo: Papyrus, 2002.

VIRIATO, E. O. Descentralização e desconcentração como estratégia para redefinição do espaço público. In: LIMA, A. B. de (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada.** São Paulo, Xamã, 2004.

WASELFISZ, J. Avaliação participativa. **Idéias.** São Paulo, nº 8, p. 59-66, 1990.

WALLERSTEIN, I. **The Capitalist World-Economy.** New York: Cambridge University Press, 1979.

WILLIAMSON, J. Reformas Políticas na América Latina na década de 80. **Revista de Economia Política,** vol 12, nº 1(45) janeiro-março/1992.

WOLFENSOHN, J. D. **Tornando Seguro o Século XXI** – Proteger o Planeta, Banco Mundial, Washington, 2004.

WOOD, E. M. Trabalho, classe e estado no capitalismo global. In: SEOANE, J. e TADDEI, E. (Orgs.). **Resistências Mundiais**: de Seattle a Porto Alegre. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. Estado, democracia y globalización. In: BORON, A. AMADEO, J. e GONZÁLES, S. (Compiladores). **La teoría marxista hoy**. Problemas y perspectivas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias sociales – CLACSO, 2006. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/marxis/marxis/pdf>. Acesso em 31 de janeiro de 2008.

WORD BANK. **ESSU: Education Sector Strategy Update**: Achieving Education For All, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness (final draft), 2005. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org> . Acesso em outubro de 2007.

\_\_\_\_\_. **Educational Sector Strategy**. Washington, D. C.: The World Bank Group World. Human Development Network, 1999.

XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931 – 1961). Campinas: Papyrus, 1990.

ZANARDINI, I. M. S. **A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira**. Campinas, SP: 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2006.

ZIBBAS, D. M. L. *et al.* **O ensino médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano Editora, 2002.