

AS DIMENSÕES NORMATICAS E PEDAGÓGICAS DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Dirce Nei Teixeira de Freitas¹⁰

Resumo

Este texto apresenta resultados de pesquisa que teve como propósito explicitar a força normativa, a face pedagógica e a ação educativa da avaliação em larga escala na regulação da educação básica brasileira do período 1988-2002, com vistas a compreender nexos existentes entre elas e a significação dessa estratégia estatal na regulação educacional emergente no País. Iniciando com o delineamento da pesquisa, o texto traz, na sequência, as principais constatações e conclusões que ela propiciou no tocante à emergência e introdução da avaliação como via de regulação estatal da educação e à dimensão normativa, pedagógica e educativa da mesma.

Palavras-chave: Avaliação; educação básica; regulação educacional.

¹⁰ Professora da Faculdade de Educação da USP.

Delineamento da pesquisa

A pesquisa se propôs a responder à pergunta: *como a avaliação em larga escala emergiu, firmou-se e operou enquanto ação educativa estatal?* Os objetivos visados foram os de conhecer como e por que essa prática veio a se constituir uma estratégia estatal de governo da educação básica no Brasil, compreender a dimensão normativa dessa prática no contexto federativo, explicitar as dimensões pedagógica e educativa da regulação avaliativa (pelo Estado central) no âmbito da educação básica. A apreensão da realidade foi realizada por meio de pesquisa qualitativa, com a abordagem da análise documental, orientada por princípios buscados no *método dialético*.

As fontes utilizadas foram publicações oficiais, trabalhos sobre o tema *avaliação educacional* publicados por agentes estatais e seus interlocutores, documentos de entidades representativas da sociedade civil e fontes bibliográficas. Os conceitos e as noções que referenciaram a investigação, as análises e as interpretações foram buscados principalmente em Gramsci (1991a, 1991b, 1991c), Jessop (1983, 1990, 2003) e Miliband (1982, 1999).

O desenvolvimento da pesquisa se deu em três momentos. No primeiro, a investigação ficou centrada no processo de *emergência e introdução* da avaliação na regulação da educação básica brasileira, pois investigar esse processo poderia iluminar a compreensão do quadro configurado no período 1988-2002, uma vez que permitiria saber como foi que a avaliação em larga escala veio a se constituir uma importante estratégia de regulação da educação básica no País; quais foram as vias pelas quais isso se viabilizou; como se estabeleceu o nexo entre medida, avaliação e informação educacional; e o que revelam os caminhos percorridos.

A hipótese de trabalho foi a de que a emergência da regulação avaliativa se deu no percurso de configuração e articulação da pesquisa em educação e do planejamento educacional, sendo viabilizada com a construção/reconstrução de um aparato institucional/legal de regulação e tendo culminado na conexão de “medida-avaliação-informação”. Trabalhando com essa hipótese, a pesquisa buscou recuperar em fontes documentais e historiográficas evidências do interesse estatal pela avaliação da educação básica no período 1930-1988, ou seja, do momento em que se aparelhou o setor educação no Estado (AZEVEDO, 2000) ao momento em que se desenhou a proposta de um sistema nacional de avaliação (WAISENFIELDSZ, 1988; 1991). Assim procedendo, analisou como a avaliação figurou na legislação, na pesquisa e no planejamento educacionais desse período.

No segundo momento, a investigação se deteve no processo que potencializou a *força normativa* da avaliação na regulação da educação básica brasileira do período 1988-2002. A hipótese de trabalho foi a de que a avaliação se firmou no Brasil mediante a produção de normas jurídico-legais e político-administrativas as quais, juntamente com as estratégias de agentes estatais e seus interlocutores, concorreram para gerar e potencializar a força normativa dessa prática. Essa força normativa teria sido condicionada pelo desafio posto à União e às unidades federadas de reformar a gestão dos sistemas de ensino nos marcos de uma nova regulação, conformada por um federalismo regido por uma lógica pragmática¹¹ e consoante à emergente governança¹² internacional da

11 Uma lógica objetiva, direta, que buscou sobretudo produzir efeitos práticos; que considerou o valor prático como critério de verdade; que esperou comportamentos em conformidade com recomendações e normas centralmente definidas.

12 O termo “governança” alude à ordem em transformação na política mundial. Remete à idéia de “governança sem governo” (ROSENAU, 2000), que presume

educação, num movimento de centralização-internacionalização. Para a verificação dessa hipótese, a pesquisa procurou saber quando, como e em que termos a medida, a avaliação e a informação apareceram naquelas normas, bem como a partir de que esfera do sistema estatal elas foram introduzidas no circuito da produção normativa; quais agentes e interlocutores estavam presentes no processo que gerou e potencializou a força normativa dessa avaliação; que estratégias eles utilizaram e qual o conteúdo das mesmas.

Mas, por que centrar a atenção nas normas e nos agentes?

Primeiro, porque as normas são importantes na medida em que expressam escolhas e opções prevaletentes no âmbito do Estado, assim como as saídas ou soluções que este viabilizou para conflitos e embates existentes na área educacional. Logo, elas são reveladoras da atuação estatal, de seu modo de operar, dos valores que o Estado busca proteger e dos fins que persegue. Segundo, porque não sendo precisos os limites entre Estado e sociedade, as operações estatais são dependentes, em larga escala, de práticas micro-políticas que ocorrem dispersas por toda a sociedade, ainda que estas se concentrem e condensem no núcleo do Estado e também entrem no interior de ligações com instituições fora da nação-estado, num nível interestatal (JESSOP, 1990). Assim, o Estado é a um só tempo agente e objeto da regulação (Ibid.). Isso exigiu reconhecer a importância das estratégias dos agentes estatais, dos seus principais interlocutores e, também, da existência de projetos hegemônicos na sociedade.

a ausência de autoridade governamental suprema no nível internacional e, ao mesmo tempo, não supõe a exclusão de governos nacionais e subnacionais. Nesse cenário, a política mundial envolve (Ibid., p. 26) “[...] todas as regiões, países, relacionamentos internacionais, movimentos sociais e organizações privadas que se dedicam a atividades através das fronteiras nacionais”.

Cabe esclarecer que a categoria “agentes estatais” compreende o grupo dirigente (ou elite estatal), constituído por pessoas que são “depositárias” do poder estatal e têm papel importante na definição das políticas e na realização das ações do Estado (MILIBAND, 1982; 1999). Esse grupo se apoia na tecnocracia e tem sob sua direção a burocracia estatal. Estes, conforme verificou Miliband (1982, p. 147), desempenham “[...] um papel importante no processo de decisão governamental e portanto constituem uma força considerável na configuração do poder político em suas sociedades”. Tais agentes se movem num contexto amplo, no qual são muitos os imaginários econômicos e políticos que competem pela hegemonia, ou, pelo menos, por uma posição dominante (JESSOP, 2003). Sobretudo, eles se movem numa “arena”, na qual têm desdobramentos as inter-relações de forças sociais antagônicas e concorrentes. Tais forças não só configuram o Estado como, também, suas influências políticas dependem, em parte, da estrutura institucional do Estado e dos efeitos do poder do Estado. Sendo assim, a pesquisa buscou ainda identificar demandas e/ou resistências com as quais os agentes estatais se confrontaram no que tange ao tema em foco. Foram, então, considerados grupos articulados a capitalistas; entidades que congregam dirigentes estaduais e municipais de educação; e coletivos da área educacional que lideraram a promoção de debates de questões científicas e/ou políticas em educação, nos anos 1990. Também buscou considerar a problemática investigada em relação às oscilações havidas no projeto de modernização estatal e educacional que logrou hegemonia no País.

O critério de eleição dos agentes estatais e de seus interlocutores foi o da visibilidade de suas presenças, no período

1988-2002, em iniciativas governamentais de discussão de políticas (que geraram documentos oficiais publicados) e, também, na difusão de idéias e propostas por meio de artigos divulgados em periódicos da área educacional.

A consulta a uma literatura de história e de ciências sociais possibilitou analisar e interpretar a questão objeto da pesquisa relacionada a variações no projeto hegemônico de modernização do País. Foram pontos analisados: (a) a instituição do complexo de “medida-avaliação-informação” como norma jurídico-legal, político-administrativa e prática; (b) as estratégias (discursiva, publicitária, de aliança, de negociação e de aproximações) de agentes estatais e de seus interlocutores; (c) manifestações de entidades que congregam dirigentes educacionais dos âmbitos subnacionais; (d) e manifestações de coletivos da área educacional.

No terceiro momento, considerando as implicações das transformações contemporâneas para o papel e o poder do Estado e, também, a regulação educacional emergente nesse contexto, a investigação se deteve em apreender a *dimensão pedagógica* e a *dimensão educativa* da regulação estatal pela via da avaliação. Basicamente, buscou responder à pergunta: como se manifestou e operou o Estado-educador em sua atuação como Estado-avaliador¹³?

A hipótese de trabalho foi a de que o Estado brasileiro, ao fazer a regulação via avaliação, teria operado uma ação educativa (formativa) por meio de um conjunto de medidas pedagógicas, encontrando nessas medidas um veio de sua própria consolidação e aperfeiçoamento, devido a propiciar aprendizagens relativas à gestão, à disciplina das relações federativas no setor educação e a

¹³ O termo “Estado-avaliador” foi utilizado referenciado nos trabalhos de Neave (1988; 1998) e Afonso (1998).

promover mudanças culturais (valores, atitudes, comportamentos, representações) na esfera da relação Estado/sociedade/educação.

A consideração dessas duas dimensões se apoiou em noção buscada em Gramsci (1991a), para quem o Estado é “educador” na medida em que tende a criar e a manter certo tipo de civilização e de cidadania, valendo-se do direito e da escola, entre outras instituições. E que, (Id., 1991b, p. 37), “Toda relação de ‘hegemonia’ é necessariamente uma relação pedagógica [...]”. Logo, o contexto no qual se estabelecem relações hegemônicas se constitui um contexto de relações pedagógicas. Assim, considerou-se que a atuação estatal no governo da educação básica, no período de 1988-2002, dizia respeito a um dado projeto estatal de intervenção social, vinculado a projetos hegemônicos na sociedade. Fortalecido por tal vínculo e, ao mesmo tempo, fortalecendo-o, o Estado central procurou construir a prevalência de seu projeto educacional sobre quaisquer outros da área, estabelecendo, para isso, um contexto de relações pedagógicas entre as unidades da federação e a União e entre esta e instâncias internacionais influentes na educação.

Em atenção à natureza histórica do Estado-educador, tornou-se imperioso considerá-lo como realidade contextualizada e em transformação. Para isso, recorreu-se a Hirst e Thompson (2001), Held e McGrew (2001), Zacher (2000) e Jessop em entrevista a Mürekkep (2002). Esses autores ajudaram a esclarecer importantes desdobramentos das recentes transformações capitalistas para o Estado e para sua atuação no âmbito nacional e internacional.

A regulação educacional emergente, nesse contexto, foi considerada tendo como referência, entre outros, Dale (2001), Teodoro (2001), Magalhães (2001), Afonso (1998, 1999, 2001,

2002), Broadfoot (2000). Na verificação da hipótese de trabalho, as evidências da dimensão pedagógica e da dimensão educativa foram levantadas mediante análise: (a) do crescente empenho de nove unidades da federação na reprodução/produção da regulação avaliativa, no período 1992-2002; (b) da expressiva aceitação social do ENEM, no período 1998-2002; (c) da regularidade e do aprimoramento da geração e difusão da informação educacional, no período posterior a 1995; (d) das medidas de avaliação ultimadas e anunciadas pelo INEP em 2003 e 2004.

Emergência e introdução da avaliação como via de regulação educacional

A pesquisa propiciou várias constatações relativas ao processo pelo qual se deu a *emergência* da avaliação como questão de interesse para a educação básica brasileira e, também, ao processo de sua *introdução* como estratégia de regulação educacional utilizada pelo Estado central, conforme se pode ver na sequência.

- Embora o interesse estatal pela medida-avaliação e pela informação estatística estivesse presente desde o momento em que se organizou o setor educação no Estado e desde os primórdios da pesquisa institucionalizada e do planejamento educacional no Brasil, foram necessárias mais ou menos cinco décadas para que a avaliação (externa, em larga escala, centralizada e com foco no rendimento do aluno e no desempenho dos sistemas de ensino) viesse a ser introduzida como prática sistemática no governo da educação básica brasileira.
- Os motivos (declarados) para que o Estado buscasse “medir, avaliar e informar” foram diversos no percurso 1930-1988. Primeiro, essas práticas foram tidas como necessárias porque se prestariam a *conferir e verificar resultados* frente a objetivos da educação nacional, proporcionando a

aplicação da ciência para “formar a consciência técnica” no âmbito escolar, posto que condição necessária à expansão e à melhoria da educação. A seguir, tais práticas propiciariam ao Estado central “conhecer a realidade” e fazer “*diagnósticos*” com o que, em lugar de acentuar-se a regulação pela via legal, seriam fornecidas “indicações e sugestões” para a qualificação da expansão do atendimento, da administração escolar e do ensino. No momento seguinte, “medir, avaliar e informar” foram práticas consideradas importantes para a *instrumentação da racionalização, da modernização e da tutela* da ação educacional. Logo a seguir, os motivos para recorrer a essas práticas se reportaram às tarefas de *reajustar a regulação estatal* e de *criar uma cultura de avaliação* no País.

- Os fatores que estimularam o interesse estatal pelas atividades de “medir, avaliar e informar” foram diversos, destacando-se: (a) a natureza e características da expansão da escolarização e da demanda educacional; (b) as opções político-ideológicas do Estado em distintos momentos; (c) o empenho de agentes estatais (dirigentes, burocratas e tecnocratas) articulados com “especialistas” brasileiros e pesquisadores estrangeiros; (d) a difusão de teorias, de conhecimentos técnicos e de referências político-ideológicas mediadas por organizações internacionais e seus “especialistas”; (e) as estratégias adotadas no enfrentamento da crise econômica e do Estado.
- A conexão de “medida-avaliação-informação” foi ensejada não só pela configuração e articulação da pesquisa e do planejamento educacional, conforme a hipótese formulada, mas, de modo particularmente vigoroso, pelas experiências prévias que, juntamente com estudos “avaliativos” dos anos 1980, foram decisivas para que vingasse a idéia da necessidade/possibilidade de um sistema nacional de avaliação, assim como da imprescindibilidade do Estado central dispor de informações resultantes de medida e estatística educacionais.
- A atuação de dirigentes, burocratas e tecnocratas, assim como as relações que se estabeleceram entre agentes do Ministério da Educação e do Ministério do Planejamento, foram fundamentais para que a avaliação se constituísse uma importante via de regulação educacional no Brasil, o que a hipótese formulada não havia contemplado.
- Os vieses economicista e tecnicista no tratamento da questão da avaliação educacional no período do regime militar (1964-1984), ao

lado do questionamento acadêmico e social da qualidade do ensino e da reivindicação de descentralização, concorreram para que, no ingresso dos anos 1980, o Estado central estivesse empenhado em experiências de avaliação em larga escala e, nos últimos anos dessa década, decidisse implantar um sistema nacional de avaliação, com vistas à modernização do setor educacional.

- A avaliação em larga escala se prefigurou como dispositivo útil para instrumentar mediações entre o local e o global, num contexto de crescente internacionalização de questões educacionais. Questão essa que ficou como indicação para estudos posteriores.
- O tema da avaliação da educação básica, pelo Estado, esteve ausente do debate educacional e das propostas formuladas pelos educadores nos anos 1980, quando se enfatizou a descentralização, a democratização e a qualidade do ensino e da escola pública.

Quanto à emergência da avaliação em larga escala na regulação da educação básica, pode-se concluir que ela se explica, em parte, pelas peculiaridades da constituição, desenvolvimento e crise do Estado e do projeto de modernização do País, de natureza nacional-desenvolvimentista. Uma das peculiaridades desse Estado consistiu em sujeitar as políticas sociais às políticas econômicas o que, no setor educação, resultou na expansão da escolarização de natureza excludente. A avaliação emergiu frente a essa problemática.

Outra peculiaridade desse Estado constituiu na importância e poder de sua burocracia e da tecnocracia. Especialmente a tecnocracia se constituiu um canal que possibilitou a determinadas forças sociais a afirmação de seus projetos estratégicos econômicos e não-econômicos, contando com o poder estatal. Seus traços mais característicos consistem na outorga da primazia ao desenvolvimento econômico, ao incremento da produtividade, ao emprego de métodos das ciências físicas na compreensão e administração da sociedade,

à técnica da planificação e à busca da homogeneização. Seu poder foi aumentado com um Executivo forte, com uma organização burocrática que se apropriou da planificação e direcionou a legislação, com o domínio das técnicas e meios de propaganda na condução da sociedade, com a vinculação da ideia de “mudança” à de “progresso” (visto como evolução inexorável).

A introdução da avaliação em larga escala na regulação da educação básica se deu no contexto de crise do Estado desenvolvimentista, num quadro de busca de recomposição do poder político, simbólico e operacional de regulação pelo Estado central e de restrições à sua atuação na área social, ligando-se ao movimento reformista que, no ingresso dos anos 1990, impôs uma nova agenda para a área social. Essa agenda apontou para uma reorganização profunda dos princípios e parâmetros de estruturação das políticas sociais, remetendo à questão da reforma do Estado e dos caminhos da modernização do País (NEPP, 1991). A avaliação foi, então, vista como uma *estratégia* útil para a gestão que se impunha com o rumo que vinha sendo dado à área social.

Dimensão normativa da avaliação

A pesquisa possibilitou constatações que explicitaram como a avaliação *se firmou* no País e como foi gerada a sua *força normativa*, destacando-se as que seguem.

- A força normativa da avaliação foi gerada desde antes de 1994, mediante a propagação de “discursos” que afirmaram a necessidade e os benefícios dessa via de regulação, sendo uma das suas evidências o surgimento de sistemas próprios de avaliação em unidades da federação, como ocorreu em Minas Gerais e São Paulo.

- Ainda que tenha se dado num processo irregular e truncado, a produção de normas jurídico-legais e político-administrativas concorreu para gerar e potencializar a *força normativa* da avaliação em larga escala no País. Somente a partir de 1996 se tornaram nítidos o lugar e os nexos das normas atinentes à “medida-avaliação-informação” no aparato normativo estatal.
- Mais do que as próprias normas, foram as práticas avaliativas¹⁴ estatais efetivas na instauração de uma nova regulação da educação básica. A avaliação em larga escala se firmou pela força normativa que emanou da ação executora do Estado central. A força normativa das próprias normas foi assim amplificada. Essa constatação exigiu a revisão da hipótese formulada.
- Na produção das normas, foi particularmente intensa a atuação do Executivo central no período 1994-2002, tendo o mesmo operado sinalizando alterações constitucionais e induzindo o processo legislativo. Ampliou também a sua própria ação normativa: (a) intensificando a regulamentação da educação básica; (b) acentuando a subordinação do Conselho Nacional de Educação ao MEC, com o que a ação desse órgão reforçou a regulação central, em que pesem resistências havidas;¹⁵ (c) tornou o INEP o órgão “mensurador-avaliador” da educação no País. Esses caminhos ensejaram uma ampliação extraordinária do aparato de regulação do Estado central.
- Mesmo que a liderança e as estratégias de ministros da educação e dirigentes nas estruturas do MEC (SENEB, SEDIAE) e INEP tenham sido fundamentais desde os anos 1980 e mais intensamente no período 1995-2002, não há dúvidas de que, para que a prática da “medida-avaliação-informação” educacional se firmasse, foi decisiva a articulação da burocracia estatal com tecnocratas e especialistas em economia da educação, planejamento, avaliação e administração.
- As articulações entre agentes estatais e seus interlocutores se valeram da *estratégia discursiva*, que foi fundamental tanto para a emergência da necessidade da “medida-avaliação-informação” no governo

¹⁴ As iniciativas de avaliação educacional, no Brasil, foram analisadas, entre outros, por Bonamino (2002), Franco (2001), Sousa (2001), Vianna (2003).

¹⁵ A condução do processo de regulação curricular pelo CNE e MEC exemplifica tensões existentes entre essas instâncias, conforme bem mostraram Bonamino e Martinez (2002).

da educação básica, como para firmar e disseminar essa necessidade e para potencializar a força normativa dessa via de regulação estatal. Mas, a *estratégia de qualificação* para o trato da questão da avaliação educacional foi, sem dúvida, uma das mais decisivas para que a interlocução fosse possível. Foram também importantes as estratégias de *aproveitamento de circunstâncias, de condições e de atributos favoráveis*, assim como a *busca de alianças e de colaborações por meio da recorrência a “agências de socialização política”*.¹⁶

- O conhecimento científico e técnico e o arsenal tecnológico, em ampliação e sofisticação, criaram condições objetivas e subjetivas favoráveis à atuação pedagógica e à ação educativa estatal na esfera da avaliação. Mas, de modo especial, as condições subjetivas favoráveis ao fortalecimento do “Estado-avaliador” foram criadas com a publicidade oficial e a contribuição de agências de socialização política e de persuasão¹⁷ de amplo alcance social.

- Foi mínimo o engajamento discursivo de agentes que atuaram por meio de entidades que congregam os dirigentes estaduais e municipais de educação (CONSED e UNDIME, respectivamente), verificando-se uma situação de quase-silêncio sobre o assunto.

- Embora a avaliação em larga escala não se tenha constituído demanda ou proposta formulada por importantes instâncias de formulação de referências teóricas e políticas para a área educacional (como o foram as CBEs, o FNDEP, o CONED, a ANPEd e o CEDES nos anos 1980 e 1990) a burocracia estatal e interlocutores estratégicos não deixaram de encontrar argumentos legitimadores de suas ideias e propostas no referencial de tais instâncias.

As constatações acima levaram a concluir que, a avaliação se firmou como estratégia de regulação educacional com o processo que gerou a sua força normativa. Neste se deram a reorganização institucional, a reordenação normativa e as intervenções avaliativas do Estado central. Pode-se concluir que a avaliação se firmou como elemento da regulação estatal emergente. Esta, conformada por um federalismo pragmático,

¹⁶ Sobre “agências de socialização política”, ver Miliband (1982).

¹⁷ A respeito das “agências de persuasão”, ver Miliband (1982).

ênfatiou o imperativo de reformar a gestão dos sistemas de ensino, segundo os marcos da redefinição do papel do Estado na área social, ensejando a ascensão do “Estado-avaliador” no País.

Dimensão pedagógica e educativa da avaliação

A investigação acerca de *como* a avaliação em larga escala *operou enquanto ação educativa estatal* ensejou constatações entre as quais estão as que se seguem.

- O “Estado-avaliador”, no Brasil, se empenhou em educar gestores, professores, alunos, pais e o cidadão em geral — uns de forma direta e incisiva e outros de forma indireta e induzida.
- O princípio educativo que o orientou foi principalmente o de formar gestores, técnicos e professores para serem capazes de agir em conformidade com a “cultura e as técnicas gerenciais modernas”, bem como fomentar, direcionar e catalisar demandas públicas como estratégia privilegiada de educação de demandantes e de responsáveis operacionais e gerenciais pelo atendimento das mesmas.
- Para viabilizar sua ação educativa, o Estado-avaliador se valeu de mediações pedagógicas que ensejaram o exercício teórico-prático regulado do *medir, avaliar e informar* e, também, de uma ambiência de difusão ideológica.
- O propósito de educar por meio da regulação avaliativa mobilizou, de forma crescente, administrações de unidades da federação, ensejando iniciativas próprias subnacionais, cuja proliferação foi maior nos anos 2000-2002.
- Diversas aprendizagens foram exigidas e também estimuladas pelas iniciativas práticas de produção e reprodução subnacional de medidas de regulação avaliativa, as quais, em alguns casos, alcançaram suas escolas de forma direta e inescapável.
- A dimensão educativa da ação estatal se fez notar em diversas esferas: na difusão de crenças e ideias relativas à avaliação em larga escala; na estimulação de sentimentos, atitudes e comportamentos favoráveis à

prática dessa avaliação; na promoção de aprendizagens concernentes à gestão educacional e à disciplina das relações federativas no setor educação; e na disseminação de determinados valores¹⁸.

- A atuação pedagógica e a ação educativa do Estado central concorreram para o surgimento de um movimento subnacional no sentido de uma auto-regulação. Mesmo assim, o movimento de centralização continuou a ocorrer no exercício da colaboração, do apoio técnico e de regulação das transferências de recursos por meio de convênios que têm como objeto a avaliação. Sendo assim, a mudança do local das funções de controle do “Estado-avaliador” configura-se, na atualidade, como um ponto de tensão nas relações federativas.

- Ao operar na esfera da regulação, o “Estado-avaliador” acabou por fazê-lo também na esfera da emancipação, na medida em que criou algumas condições para a constituição de práticas distintas daquelas nas quais ele se empenhou, ou seja, o Estado central não só promoveu a reprodução subnacional da regulação avaliativa, como ensejou, também, a criação de condições importantes para que se desse nesse âmbito a produção de iniciativas distintas.

As constatações permitiram concluir que, operando pedagogicamente, o Estado efetuou uma ação educativa que fez coexistirem, de forma intrincada, processos de regulação e de não-regulação, de emancipação e de não-emancipação. Desse modo, a regulação e a emancipação não só deixaram de ser questões distintas e mutuamente excludentes, como formaram uma unidade contraditória.

¹⁸ Sousa (1997; 2001) e Sousa e Oliveira (2003), entre outros, chamam a atenção para a lógica produtivista e mercadológica dentro da qual se opera a avaliação educacional e, com ela, a disseminação de determinados valores.

Finalizando

Os achados da pesquisa levaram a concluir que são improcedentes os argumentos que atribuem a organismos internacionais a imposição da regulação avaliativa que se configurou nos anos 1990, no Brasil, porque ignoram os intrincados processos no âmbito nacional e subnacional, nos quais interagiram múltiplas agências, agentes e seus interlocutores sob condicionamentos políticos, econômicos, administrativos, institucionais e culturais;

Também é improcedente atribuir ao Governo FHC (1995-2002) a exclusiva responsabilidade pela criação das condições que potencializaram a força normativa da regulação via “medida-avaliação-informação” na educação básica. Isso porque, conforme visto, desde os anos 1980 já se apresentavam como tendência a ênfase na medida-avaliação como via privilegiada de regulação da educação básica e a valorização da avaliação externa centralizada.

Outra conclusão é a de que não se pode explicar a ascensão do “Estado-avaliador” no Brasil como produto da reforma do Estado, uma vez que o que ocorreu foi uma *reforma da administração pública* projetada como equivalente daquela. O re-arranjo institucional e administrativo foi estratégico para que o projeto de modernização conservadora da sociedade brasileira lograsse ser hegemônico, sem que o pacto social de sustentação do Estado fosse significativamente modificado, ou seja, sem uma reforma dessa instituição.

Além disso, as constatações permitiram concluir que, enquanto estratégia de modernização conservadora da educação, a regulação avaliativa centralizada regeu-se por princípios político-administrativos e pedagógicos que enfatizaram a administração gerencial, a competição e a prestação de contasna perspectiva de

uma lógica de mercado, com o que essa regulação deixou de ser regida por uma lógica republicana. Por outro lado, pode-se concluir que a instauração do “Estado-avaliador” no Brasil possibilitou alguns ganhos para o setor da educação que não podem ser ignorados. Para o sistema estatal, propiciou condições favoráveis a uma atuação menos intuitiva, improvisada, arbitrária e abstrata, ainda que as informações com as quais o Estado trabalha possam ser problematizadas de várias formas.

Para a sociedade brasileira, acrescentou ao fato de poder contar com informações permanentemente atualizadas o desafio de conhecê-las e compreendê-las, de submetê-las ao exame crítico de seus custos e usos e da sua validade social. Isso é importante porque pode ensejar alterações na esfera da participação que propiciem a redefinição dos princípios políticos, administrativos, pedagógicos e educativos que regem a reordenação da regulação educacional. Mas, até o momento, pouco se sabe a respeito da repercussão da atuação pedagógica e da ação educativa estatal no âmbito subnacional, sendo diversas as questões que se colocam para a pesquisa, entre outras as de saber: como tem sido tratada nesse âmbito a questão da avaliação para fins de regulação da educação básica? como aí tem ocorrido a reprodução e produção da regulação e da avaliação; que nexos se estabelecem (ou não) entre medida, avaliação e informação educacional? como as iniciativas próprias de avaliação em larga escala operam no contexto das políticas subnacionais e no âmbito da gestão escolar? quais são seus efeitos? são elas eficazes e efetivas? que formação elas promovem? que representam e propiciam em termos de democratização das relações e de realização do direito à educação? Também não se sabe se e em que medida o “Estado-avaliador” tem propiciado avanço na superação de problemas

persistentes da administração educacional, entre outros, aqueles ligados à descontinuidade administrativa, ineficiência, morosidade, homogeneização e centralização.

Além disso, importa saber se os procedimentos da nova maneira de regular, de fiscalizar e de promover a qualidade de educação não levam a aumentar a burocracia, assim como a ampliar o peso, para os sistemas e escolas, dos procedimentos e das demandas por cumprimento das tarefas de controle e regulação. Interessa saber, ainda, se o “Estado-avaliador” não tem propiciado o surgimento de “corpos de especialistas” — nas palavras de Neave (1998) uma “burocracia paralela” semiprivatizada — que introduzem no Estado princípios de privatização do serviço público e cujos compromissos tendem a ser menos com a administração pública e mais com o mercado, menos com o cidadão e mais com o cliente (consumidor). Na necessária tarefa de avaliar o “Estado-avaliador” em sua atuação na educação básica, são perguntas importantes que ainda precisam ser respondidas: quais benefícios podem advir de suas práticas pedagógicas? que ação educativa pode ser concretizada com/a partir delas? como auferir avanços no sentido da emancipação, sem abdicar da regulação estatal? Pode-se afirmar que as perspectivas de aprimoramento do “Estado-avaliador” no Brasil não prescindem da avaliação dos princípios educativos e da pedagogia que o movem e sustentam na atualidade.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas educativas e avaliação educacional: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Braga: Universidade do Minho, 1998.

_____. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. Educação & Sociedade, Campinas, CEDES, n. 69, p. 139-164, dez. 1999.

_____. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. Educação & Sociedade, Campinas, CEDES, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.

_____. Políticas contemporâneas e avaliação educacional. In: LIMA, Licínio C. de; AFONSO, Almerindo Janela Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo. Porto: Afrontamento, 2002. p. 111-127.

AZEVEDO, Janete Maria L. de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria C.; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 17-42.

BONAMINO, Alicia C. de. Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002. 192p.

BONAMINO, Alicia C. de; MARTÍNEZ, Silvia Alicia. Diretrizes e Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental: a participação das instâncias políticas do Estado. In: Educação & Sociedade, Campinas, CEDES, v. 23, n. 80, p. 371-388, set. 2002.

BROADFOOT, Patricia. Um nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur. *Revue Française de Pédagogie*, n. 130, 43-55, jan./mar. 2000.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação, Sociedade & Culturas*, n. 16, p. 133-169, 2001.

FRANCO, Creso. O SAEB — Sistema de Avaliação da Educação Básica: potencialidades, problemas e desafios. *Revista Brasileira de Educação*, ANPEd, n. 17, p. 127-133, maio/jun/jul./ago 2001.

GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991a.

_____. *Concepção dialética da História*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991b.

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991c.

HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001, 364p.

JESSOP, Bob. Accumulation strategies, states forms, and hegemonic projects. *Kapitalistate*, n. 10/11, p. 89-111, 1983.

_____. *State theory: putting the capitalist state in its place*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1990.

MAGALHÃES, António M. A transformação do modo de regulação estatal e os sistemas de ensino: a autonomia como instrumento. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 59, fev. 2001.

MILIBAND, Ralph. O Estado na sociedade capitalista. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. Análise de classes. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. (Orgs.). *Teoria social hoje*. São Paulo: UNEPS, 1999. p. 471-502.

MÜREKKEP. Globalização, regionalização, mercado e o Estado: entrevista com Bob Jessop. *Ankara, Currículo sem Fronteiras*, v. 2, n. 2, p. 5-21, jul./dez. 2002.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, v. 23, n. 1/2, p. 7-23, 1988.

_____. The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, v. 33, n. 3, p. 265-284, 1998.

NEPP. O sistema de proteção social no Brasil. Campinas: NEPP-UNICAMP, 1991.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto. (Orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

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

_____. Avaliação e políticas educacionais: iniciativas em curso no Brasil. In: HIDALGO, Angela Maria; SILVA, Ileizi Luciana F. (Orgs.). Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino no Brasil e Paraná na década de 90. Londrina: UEL, 2001. p. 69-98.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercados no Brasil. Educação & Sociedade, Campinas, CEDES, v. 24, n. 84, p. 723-726, p. 873-895, set. 2003.

TEODORO, António. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In: STOER, Stephen R.; CORTESÃO, Luiza; CORREIA, José Alberto. (Orgs.). Transnacionalização da educação. Da crise da educação à “educação” da crise. Porto: Afrontamento, 2001. p. 126-162.

VIANNA, Heraldo Marelím. Avaliações nacionais em larga escala: análises e propostas. São Paulo: FCC, 2003.

WASELFISZ, Jacobo. O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º grau. Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo, FCC, n. 4, p. 65-72, 1991.

_____. Proposta de avaliação do programa de educação básica para o Nordeste (VI Acordo MEC/BIRD). Brasília, 1988. (mimeo.).

ZACHER, Mark W. Os pilares em ruína do templo de Vestfália: implicações para a governança e a ordem internacional. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. (Orgs.). Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 83-142.