

A DEMANDA POR RESULTADOS NO CONTEXTO DA REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Juliana de Almeida e Silva – UFMG

juliana.almeida7@gmail.com

Resumo: O artigo analisa os testes de rendimento escolar como mecanismos de regulação. Atualmente, os mecanismos de controle têm assumido novas estratégias, como os incentivos condicionados aos resultados avaliativos. Portanto, o trabalho percorre a produção teórica de diversos autores como Afonso (2005), Aglieta (1979), Barroso (2005, 2006), Bauman (1999), Lessard (2006), Oliveira (2005, 2007), Sousa (2007, 2008) que têm se dedicado à temática sob diferentes abordagens.

Palavras-chave: regulação; avaliação; resultados

Desde o final dos anos 80 com as transformações nos modos de produção e conseqüente reestruturação capitalista, instaurou-se o debate sobre a nova configuração do Estado diante das novas demandas econômicas, políticas, culturais e sociais. Estas mudanças repercutiram também na educação engendrando uma nova relação entre o Estado e as políticas educacionais. Isto é percebido, principalmente a partir da década de 1990, com a deflagração de reformas nos sistemas de ensino traduzidas nas medidas de descentralização, na autonomia das escolas, na focalização dos investimentos, na avaliação – medidas embasadas no discurso da eficiência na gestão do ensino e seus recursos.

Segundo Oliveira (2005) o ciclo de reformas empreendidas nos sistemas educacionais em diversos países fez emergir um novo modo de regulação de políticas educativas amparado na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados. A autora faz alusão ao número significativo de estudos e pesquisas que tratam sobre as novas formas de regulação na educação no contexto da reforma do Estado, chamando atenção para a utilização ainda restrita do termo “regulação” na realidade brasileira. Menciona vários estudos referentes à gestão correlacionando-os à problemática da regulação educacional:

A gama de estudos e pesquisas nesse campo, no que se refere à gestão- a tensão entre descentralização e centralização; autonomia financeira e administrativa e sistemas nacionais de avaliação; autonomia pedagógica requerida das escolas e as prescrições curriculares, entre outros – pode ser considerada correlata à problemática da regulação educacional. (...) nos últimos anos o campo de pesquisa em política educacional tem trazido importantes contribuições à compreensão do cenário em mudança no que diz respeito a uma nova regulação educativa, ainda que no Brasil tais contribuições não tenham adotado diretamente o conceito de regulação. (OLIVEIRA, 2005, p. 10)

Portanto, assistimos no Brasil a consecução destas medidas seguindo a tendência manifestada em outros países. A referida década de 1990 se configura como o período candente das reformas do Estado, inclusive no âmbito educacional, evidenciando um novo modo de intervenção governativa. As reformas empreendidas se respaldaram em duas grandes conferências que se configuraram como marco referencial para as alterações na educação. A primeira, Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, Tailândia, entre os dias 5 a 9 de março de 1990, por convocação da ONU, Unesco, Unicef, PNUD e BM. Estavam presentes os países mais populosos do mundo: Brasil, México, China, Índia, Paquistão, Bangladesh, Egito, Nigéria, Indonésia. Nela foram estabelecidos consensos para servir de base para os Planos Decenais de Educação direcionados, principalmente, para os países menos desenvolvidos, incluídos no plano da “Declaração Mundial de Educação para Todos”. A segunda, ocorrida em 16 de dezembro de 1993, na Índia, na qual foi assinada a “Declaração de Nova Delhi” revalidando os compromissos assumidos na ocasião da Conferência Mundial de Educação para Todos. Foram estabelecidas estratégias e diretrizes a serem implementadas pelos países participantes e, portanto, incorporadas ao Plano Decenal Brasileiro de Educação. A orientação que deveria embasar as reformas traduzia-se na frase ‘Educação para a equidade social’. Tal argumento pode ser interpretado como “a formação para o emprego formal e regulamentado como um imperativo para os sistemas escolares, ao mesmo tempo em que estes devem desempenhar papel preponderante na condução de políticas sociais de cunho compensatório que visem à contenção da pobreza.”(OLIVEIRA, 2006, p.210). Logo, os Países deveriam se empenhar em dirimir as desigualdades sociais através da educação - mecanismo de mobilidade social e distribuição de renda, possibilidade de acesso ao mercado de trabalho, contenção da pobreza. Portanto, segundo a autora citada, a educação dirigida à formação para o trabalho e a educação orientada para a gestão e disciplina da pobreza constituem o duplo enfoque nas reformas educacionais na América Latina na referida década. Tais reformas se traduzem em novos modos de regulação das políticas públicas.

As transformações são percebidas também em outras realidades. Barroso (2005) reporta-se a um estudo sobre as tendências evolutivas das políticas educativas realizado no Canadá,

Estados Unidos, França e Reino Unido (Lessard, Brassard & Lusignan, 2002, p.35) e extrai um excerto das conclusões do referido estudo:

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão e a gestão quotidiana, funções, que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do 'mercado' educativo. (LESSARD, BRASSARD & LUSIGNAN, 2002 apud BARROSO, 2005, p.7)

Duas atribuições principais do Estado se destacam neste novo cenário: regular e avaliar. O sistema educativo é monitorado por meio das avaliações que objetivam, em última instância, controlar os resultados, e desta forma, acompanhar toda a dinâmica educativa que se processa no espaço escolar e nos âmbitos dos sistemas..

A questão “não é uma simples alteração dos modos de regulação pelo Estado, mas a substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase-mercados educacionais.” (BARROSO, 2005,p.6). Neste sentido, explica-se o compartilhamento da gestão, de funções e atribuições com outros atores privados, pautada na concorrência similar ao mercado.

Na perspectiva de Lessard (2006) a evolução da regulação no mundo do trabalho *não escolar* está também presente na educação. Para tanto, em análise à evolução das relações entre os modos de regulação do trabalho e a autonomia profissional, baseando-se em Reynaud (1988) demonstra que autonomia e controle não são mais antagônicos. Os novos contextos de produção convivem ao mesmo tempo com mais autonomia e mais controle. Segundo o autor, estaríamos agora na “era da autonomia prescrita e da iniciativa obrigada ou forçada.” Na crítica da ‘neo-regulação’ proposta por Courpasson (1997 apud Lessard, 2006) é cunhada a idéia de ‘dominação suave’ repousada na noção de pressão de mercado onde novos modos de convergência e de coerência das práticas são impostos. A padronização dos gestos e operações é substituída pelo controle e coação subjetivos da lealdade e compromisso dos trabalhadores e uma tensão maior entre concorrência e cooperação. No âmbito da educação:

A reorganização gerencial da educação, a descentralização e a desconcentração, a abertura à concorrência, a prestação de contas local, a noção de projeto educativo do estabelecimento de

ensino, o apelo ao trabalho em equipe e à interligação das estruturas e práticas; tudo isso, embora parcialmente baseado em correntes pedagógicas surgidas antes dos fenômenos econômicos atuais de globalização dos mercados, participa, entretanto, de uma evolução que ultrapassa a instituição escolar. (LESSARD, 2006, p.146)

Nesse sentido, referindo-se às análises que têm sido feitas às políticas públicas, Barroso (2006) ressalta a importância da regulação na recomposição do papel do Estado e na alteração dos seus modos de intervenção governativa. O autor associa esta importância à paradoxal condição em que o Estado se encontra de ter de assegurar um papel relevante na definição, pilotagem e execução das políticas e ações públicas e ao mesmo tempo partilhar esse papel com a intervenção crescente de outras entidades e atores.

Segundo Barroso (2006) a análise das políticas públicas não pode se restringir ao estudo de certas dimensões dos seus processos de concepção e de execução e dos efeitos que determinam. Citando van Zanten (2004) em aplicação à esfera educativa, é necessária a integração concomitante de estudo das idéias e dos valores que orientam a tomada de decisão; a autoridade e o poder dos atores envolvidos; as conseqüências das ações para os seus beneficiários e para a sociedade em geral.

A evolução do conceito de regulação

Oliveira (2005) baseando-se nos estudos de Aglieta (1979), Boaventura de Sousa Santos (2002,2005), Jameson (2005), Dale (2001) e Bauman (1999) analisa a regulação das políticas educacionais à luz do debate da instaurada crise de paradigma, na intenção de extrapolar as discussões comuns sobre o tema que permanecem em análises superficiais, descritivas e fatalistas. Segundo a autora, “relacionar tal processo ao debate em torno das novas formas de pensar o mundo, de estruturar o pensamento e discutir em que medida as evidências empíricas desta nova regulação nos permitem identificar o que há de concreto e de retórica nesses processos, parece essencial.”(OLIVEIRA, 2005, p.7). Recorre também a Aglieta (1979) para analisar a regulação do modo capitalista de produção na tentativa de compreender como se reproduz a estrutura determinante de uma sociedade. Demonstra a partir destas análises e diferentes óticas teóricas, uma alteração nos padrões de regulação associada à uma crise de paradigmas. Crise epistemológica da ciência moderna (SANTOS, 2002), crise nas ciências sociais com a discussão da pós-modernidade (JAMESON, 2005). Nesse debate, emergem portanto, discussões sobre a globalização hegemônica, as dimensões espaço e tempo e o

conflito entre o local e global gerando o sentimento de desconexão e exclusão em relação às transformações no espaço e no tempo (SANTOS, 2002). Segundo este autor, a globalização hegemônica tem imprimido ao mundo um ritmo mais intenso de produção e reprodução na vida social e inibido a resistência à ela. Bauman (1999) falando sobre a globalização e as dimensões espaço/tempo afirma que com a remoção dos espaços públicos para além do alcance da vida localizada, as localidades vão perdendo a capacidade de gerar e negociar sentidos e tornam-se cada vez mais dependentes de ações que dão e interpretam sentidos, ações que elas não controlam. Estes conflitos entre o local e o global repercutem na regulação das políticas educativas por meio de reformas nos sistemas de ensino. As medidas políticas e administrativas de regulação dos sistemas escolares

Surgem como supostas soluções técnicas e políticas para a resolução de problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares ou da busca por racionalização dos recursos existentes para a ampliação do atendimento, vindo ainda acompanhadas da idéia de transparência (prestação de contas e demonstração de resultados) e de participação local. (OLIVEIRA, 2005, p.9)

É consensual nos debates teóricos, situar a evolução da intervenção do Estado na educação no contexto das reformas e reestruturação do Estado, principalmente a partir da década de 1990. Essas reformas se traduziram na promoção, discussão e aplicação de medidas políticas e administrativas para alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar ou substituir esses poderes públicos por entidades privadas (BARROSO, 2005). Revestem-se ainda de diferentes discursos para justificar suas ações:

Essas medidas tanto podem obedecer (e serem justificadas), de um ponto de vista mais técnico, em função de critérios de modernização, deburocratização e combate à 'ineficiência' do Estado ('new public management'), como serem justificadas por imperativos de natureza política, de acordo com projectos neoliberais e neoconservadores, com o fim de 'libertar a sociedade civil' do controlo do Estado (privatização) ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino dos alunos e suas características específicas). (BARROSO, 2005, p.1)

De acordo com o autor, a propagação do termo regulação no âmbito educativo tem exercido o papel de legitimar outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas referências que são feitas em relação ao 'novo' papel regulador do Estado servem para contrastar as práticas burocráticas tradicionais pertinentes ao Estado com as novas propostas de modernização da administração pública.

Na percepção de Oliveira (2006) há uma tendência de retirar cada vez mais do Estado o seu papel executor e transferir para a sociedade a responsabilidade pela gestão executora dos

serviços. Isso é percebido também na focalização da escola como núcleo da gestão e do planejamento; no financiamento per capita com a criação do Fundef, na regularidade e ampliação dos exames nacionais de avaliação, na avaliação institucional e nos mecanismos de gestão escolares que pressupõem o envolvimento da comunidade.

A análise da nova regulação das políticas públicas na América Latina pode ser feita à luz de Barroso (2003). Baseando-se no projeto de investigação no qual o autor participa intitulado *Reguledunetwork*, em estudos realizados nos Estados Unidos, Canadá, diferentes países da Europa e Austrália e ainda em outros estudos em países periféricos, são eleitos três modelos de regulação que encontram convergência nas discussões em âmbito internacional e similitudes com a realidade brasileira: efeito contaminação, efeito hibridismo e efeito mosaico.

Efeito contaminação refere-se à tendência de alguns países de adotar programas educacionais em seus sistemas de ensino aplicados em outras realidades nacionais, justificada pela busca de soluções mais rápidas. Esta tendência tem-se evidenciado por meio da influência dos organismos internacionais pertencentes à ONU, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento..

O efeito hibridismo reveste-se de ambigüidade ao constituir-se da sobreposição de diferentes discursos, lógicas e práticas na definição e ação políticas. É exemplificado nas diferentes interpretações dadas às recomendações dos organismos internacionais e acordos firmados entre os governos. No caso brasileiro, como um dos exemplos de interpretações e adequações à realidade nacional, Oliveira (2006) apresenta a noção de 'educação básica' afirmando que aqui esta noção difere do que a Conferência de Jomtien estabeleceu.

O efeito mosaico resulta do processo de construção dessas mesmas políticas que raramente atingem a globalidade dos sistemas escolares e que, na maior parte das vezes, resultam de medidas avulsas de derrogação das normas vigentes, visando a situações, públicos ou clientelas específicas.

O mesmo autor, em obra mais recente, analisa três níveis de regulação diferentes e no decorrer da análise demonstra como esses efeitos da contaminação, do hibridismo e do mosaico se manifestam em diferentes níveis: regulação transnacional, regulação nacional e microrregulação local.(Barroso, 2006)

Regulação transnacional é definida pelo autor como o “conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam

nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais como 'obrigação' ou 'legitimação' para adotarem ou proporem decisões ao nível de funcionamento do sistema educativo."(BARROSO, 2006, p. 44). Sua origem está ligada ao domínio dos países centrais em relação à dependência dos países periféricos ou semi-periféricos que se encontram em uma posição de constrangimento estrutural de natureza política, econômica, geo-estratégica, etc., resultantes dos efeitos da globalização. Esta regulação pode resultar ainda da existência de estruturas supra-nacionais que controlam e coordenam a execução das políticas nesse domínio, mesmo não assumindo formalmente um poder de decisão. Outras formas de regulação mais sutis e informais exercem também e igualmente um poder regulador, como os programas de cooperação, apoio, investigação e desenvolvimento fomentados por diferentes organismos internacionais como o Banco Mundial, OCDE, UNESCO, União Européia, Conselho da Europa etc. Os especialistas dos diferentes países recorrem aos diagnósticos, metodologias, técnicas e soluções sugeridos (impostos) por estes programas para a solução dos problemas pertinentes à sua realidade. Neste contexto, o efeito 'contaminação' é percebido através dos conceitos, políticas e medidas aplicados na prática nos diferentes países. Ocorre o que alguns atores chamam de 'empréstimo de políticas educativas' (Walford, 2001; Halpin e Troyna, 1995; apud Barroso 2006) facilitadas pela internacionalização dos fóruns de consulta e decisão política e pela importância das agências internacionais nos programas de cooperação aos países periféricos, justificadas por suprir a insuficiência ou deficiência dos exemplos nacionais. Segundo Schriewer (2001, apud Barroso 2006) as referências às experiências externas cumprem funções de justificação simultâneas: de valores e ideologias, de auto-legitimação (dos estudos educacionais enquanto campo acadêmico) e de imputação (dos fracassos da reforma). A importância conferida às políticas educativas externas se explica mais como síntese do que se pretende considerar como mais conveniente para por em prática no próprio país do que pelo valor intrínseco das reformas, inovações e estruturas. Em relação aos efeitos dessa prática, o autor afirma que embora a 'contaminação' por vezes, seja meramente retórica e destinada a legitimar soluções internas a partir do exemplo estrangeiro, outras vezes traduzem finalidades políticas mais amplas. Como exemplo está a adoção de medidas políticas e administrativas voltadas para a alteração dos modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar ou a substituição dos poderes públicos por entidades privadas.

Regulação nacional refere-se ao “modo como as autoridades (neste caso o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controlo e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da acção dos diferentes actores sociais e seus resultados.”(BARROSO,2006, p.50). Tomando como referência Portugal, o autor demonstra que o sistema público de educação foi construído sobre a base do poder e autoridade estatal que evoluiu progressivamente para uma aliança entre Estado e profissionais (professores) com a exclusão dos pais e comunidade em geral. Esta aliança, embora almejasse a preservação da unidade, homogeneidade e equidade, não conseguiu garantir a qualidade e eficácia do funcionamento global do sistema e dos seus resultados. Portanto, essa dupla coordenação ‘administração burocrática e profissionalismo’ permite ao Estado a organização em torno do ‘interesse público’(em nome do qual a burocracia atua) e do ‘bem público’(ao serviço do qual o profissionalismo está). E esta regulação se fez através de tensões e ambigüidades, principalmente em relação ao controle da escola, orientação sobre as atividades dos alunos e a coordenação do trabalho docente. Baseado em seu estudos sobre a evolução da organização e gestão escolar (Barroso, 1995) o autor afirma que a história da escola foi marcada por uma permanente tensão e regulação entre a ‘racionalidade administrativa’ e uma ‘racionalidade pedagógica’:

Segundo o autor, as políticas de reestruturação do serviço público visam primordialmente, alterar os modos de regulação estatal a partir da constatação do colapso do regime burocrático-profissional que constitui uma das expressões mais visíveis da crise do Estado Providência. Neste contexto se manifesta o efeito hibridismo.

Microrregulação local é definida como o processo de coordenação da ação dos atores como resultado do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença quer, numa perspectiva entre ‘administradores’ e ‘administrados’, quer numa perspectiva entre os diferentes ocupantes dum mesmo espaço de interdependência (intra e inter organizacional)- escolas, territórios educativos, municípios. A influência da microrregulação local parte de pólos difusos e diversificados, tendo intervenção direta ao nível local situada nos serviços da administração desconcentrada ou descentralizada bem como nas organizações educativas individuais, como grupos de interesse, organizados ou não em associações formais. Percebe-se nestes casos, a evidência da presença da sociedade civil na organização social. A descrição dos processos de microrregulação torna-se difícil dada a complexidade e imprevisibilidade dos mesmos. O autor vale-se da metáfora da rede para evidenciar a perspectiva interacionista em

contraposição à visão estruturalista e burocrática das organizações. A figura da rede constitui a própria organização flexível com formas e fronteiras não pré-determinadas. O efeito mosaico é produzido nestes múltiplos espaços de microrregulação contribuindo para acentuar sua diversidade e também sua desigualdade.

Lessard (2006) sob outra perspectiva aponta três dimensões da regulação produtoras de regras e modos de enquadramento da ação ressaltando a dificuldade em separar as relações, as tensões, compromissos e hibridações entre elas: burocrática, a da profissão e a do quase mercado.

A dimensão burocrática enfatiza a regra hierárquica, a necessidade de controlar os processos, a conformidade com as prescrições do trabalho e a sanção ao desvio. Sua operacionalização baseia-se em indicadores quantitativos e de um rigoroso acompanhamento do desempenho dos professores, alunos, escolas e sistemas nacionais de educação.

A dimensão profissional propõe a regra da competência subentendendo-se a formação avançada e contínua, do saber explicitado e partilhado entre especialistas, da autonomia e da responsabilidade como base da confiança do público. Destacam-se os valores e normas profissionais interiorizados, os saberes que fundamentam a competência e a ética pertinente à profissão.

A dimensão mercantil destaca a importância da resposta à demanda dos clientes ou consumidores considerando a flexibilidade, adaptação às realidades locais, benefícios da iniciativa privada, da concorrência e a eficiência. Portanto, incentiva-se a concorrência entre os estabelecimentos de ensino, considera-se a importância de satisfazer os pais e os usuários-clientes, e o valor da livre escolha dos pais. Percebe-se o esforço empreendido pelos atores escolares para atender às demandas fomentadas pela lógica de mercado, conscientes de que sua permanência e sobrevivência dependem da sanção do mesmo.

Baseando-se nos estudos do *reguleducnetwork* o autor propõe que:

Haveria, portanto, três formas de regulação em ação: uma regulação burocrática estatal, preocupada com resultados e eficiência, uma regulação profissional, interiorizada pelos atores internos, e uma regulação quase-mercantil, que dá mais poder aos pais, ao setor privado e à concorrência entre os estabelecimentos de ensino. (LESSARD, 2006, p.149)

Certamente, a avaliação permeia diferentes espaços consoantes com a perspectiva de análise dos autores discutidos. Contudo, é comum o destaque feito aos resultados e eficiência do

sistema. Veremos agora, um pouco da relação entre avaliação e regulação no contexto do Estado-avaliador.

Regulação, Avaliação e Resultados

Ao analisarmos as discussões que permeiam a problemática da regulação percebemos a avaliação dos sistemas educacionais como um mecanismo e instrumento de controle. Justificada no discurso da transparência, prestação de contas e demonstração de resultados, aparece como indispensável na nova configuração da regulação das políticas públicas.

A deflagração da avaliação de Sistemas Educacionais ocorreu mais intensamente a partir da Conferência Mundial de Educação, realizada na Tailândia em maio de 1990. Conforme já mencionado anteriormente, esta década se constituiu como marco de reformas empreendidas em diversos países bem como em diferentes âmbitos, não apenas na educação. A partir das resoluções estabelecidas na Conferência, os vários países em desenvolvimento empreenderam reformas em seus sistemas de ensino. Desde então a avaliação consolidou-se como um dos elementos estruturantes na elaboração e implementação de políticas públicas. Tanto as reformas no âmbito nacional, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - Saeb, e no âmbito estadual, no caso do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública - Simave, a avaliação em grande escala aparece como condição indispensável para alcançar a qualidade educacional almejada.

É notório nos discursos políticos oficiais o estabelecimento de um vínculo estreito entre a avaliação e a qualidade do ensino público. Tamanha ênfase explica-se pela capacidade atribuída à avaliação de melhorar a qualidade do ensino ao propiciar a visibilidade da realidade educacional através dos resultados, fornecendo elementos para a superação dos problemas detectados.

Em consonância com a lógica que moveu tais reformas, ou seja, amparadas na necessidade de otimizar e racionalizar a administração pública, a avaliação se constitui como imprescindível no processo. Como vimos, as reformas visavam à resolução de problemas relativos à ineficiência administrativa dos sistemas escolares; à busca por racionalização dos recursos existentes para a ampliação do atendimento; à necessidade de prestação de contas e demonstração de resultados (noção de transparência) e o envolvimento da sociedade civil.

Portanto, o fracasso escolar traduzido nos baixos desempenhos acadêmicos, na repetência, na evasão configura-se como desperdício e ineficiência na administração dos recursos

públicos. A lógica de mercado é transposta para o âmbito educacional balizadas pelas medidas políticas e administrativas de regulação dos sistemas escolares, principalmente no que se refere à gestão e ao financiamento da educação. Nesse sentido há uma ênfase na exigência de resultados e na transparência; agregados a estes somam-se os estímulos à administração por objetivos, o incentivo à pedagogia de projetos, à cultura da eficiência e a demonstração e publicidade de resultados.

Afonso (2005) faz parte do corolário de autores que têm se debruçado sobre a temática da regulação educativa. Sua análise vincula a emergência de diretrizes avaliativas à discussão do surgimento de um novo paradigma de Estado denominado Estado Avaliador e a noção de quase-mercado na educação. Para ele, a avaliação dos sistemas escolares se consolidou em diferentes países como um instrumento de controle exercido pelo governo sobre instâncias educativas.

A expressão “Estado Avaliador” ganhou proeminência a partir da década de 1980 como o interesse de governos neoconservadores e neoliberais de países centrais pela avaliação. Este autor faz parte de um grupo de estudiosos sobre o papel que o Estado assume no contexto do neoliberalismo e seu corolário de mercantilização educacional. Segundo ele, o Estado Avaliador se insere no bojo das tensões e contradições políticas e econômicas dos anos 80/90. Neste período emergiram nos países capitalistas centrais as políticas da chamada ‘nova direita’ que possuíam singularidade própria, combinando a defesa da livre economia, de tradição liberal, com a defesa da autoridade do Estado, de tradição conservadora. Esta bipolaridade comportou decisões não-intervencionistas e descentralizadoras coexistindo com outras altamente centralizadoras e intervencionistas. Isto engendrou um Estado “ (...) limitado (portanto, mais reduzido e circunscrito nas suas funções) mas, ao mesmo tempo, forte (no seu poder de intervenção)”. (AFONSO, 2005, p.113). O controle exercido por meio das avaliações é um exemplo deste paradoxo.

Partindo do pressuposto de que a lógica do mercado está presente na educação, o autor destaca a ênfase exacerbada que é dada aos resultados e produtos educacionais viabilizados pela contenção de gastos e o gerenciamento eficiente dos recursos, ou seja, uma avaliação centrada na eficiência e na produtividade. Citando Henkel (1991) no contexto inglês, mostra que a avaliação é vista pelo governo como um componente significativo na estratégia de controle de despesas públicas, mudança na cultura do setor público, alteração de fronteiras e

definição das esferas de atividade pública e privada. Portanto, em termos de política educativa, segundo o autor:

Trata-se agora de tentar conciliar o Estado-avaliador – preocupado com a imposição de um currículo nacional comum e com o controlo dos resultados (sobretudo acadêmicos) – e a filosofia de mercado educacional assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre as escolas. Sendo a avaliação um dos vertentes fundamentais neste processo, é necessário saber qual a modalidade que melhor serve à obtenção simultânea daqueles objetivos. (AFONSO, 2005, p.119).

A modalidade de avaliação eleita pelo autor como a que melhor exerce o papel conciliador entre o Estado avaliador e o mercado educacional é a que visa o controle de objetivos previamente determinados, denominada avaliação estandarizada criterial. Ela permite a expansão do Estado e do mercado, pela publicitação dos resultados. A avaliação estandarizada criterial emergiu como a mais valorizada e recorrente nas políticas educativas e nas agendas educacionais nos países que empreenderam reformas em seus sistemas de ensino, ainda que não tenham utilizado esta nomenclatura. Ela permite evidenciar o paradoxo do Estado:

Por um lado, o Estado quer controlar mais de perto os resultados escolares e educacionais (tornando-se assim mais Estado, Estado-avaliador) mas, por outro lado, tem que partilhar esse escrutínio com os pais e outros ‘clientes’ ou ‘consumidores’ (...). Produz-se assim um mecanismo de quase-mercado em que o Estado, não abrindo mão da imposição de determinados conteúdos e objetivos educacionais (de que a criação de um currículo nacional é apenas um exemplo), permite, ao mesmo tempo, que os resultados/ produtos do sistema educativo sejam também controlados pelo mercado. (AFONSO, 2005, p.122)

A conclusão do autor é que o Estado reforça seu poder de regulação e retoma o controle central sobre o currículo escolar e a avaliação é acionada como suporte de processos de responsabilização ou de prestação de contas relacionados aos resultados educacionais, tornando-se estes mais importantes que os processos pedagógicos.

Demanda por Resultados: incentivos

No contexto de regulação estatal por meio das avaliações, dos resultados e sua divulgação, cuja principal estratégia baseava-se na visibilidade pública dada aos resultados, produzindo o ranking entre as escolas com a intenção de gerar constrangimentos e competitividade, emerge um novo elemento. Ao que parece, estes mecanismos não têm surtido o efeito esperado na melhoria e aumento dos índices de rendimento dos alunos. Portanto, os incentivos condicionados aos resultados despontam como uma nova prática no seio das políticas avaliativas.

Como exemplo, a Sousa (2008) menciona a experiência do Estado de São Paulo que anunciou a implantação de um sistema de avaliação que objetivava valorizar o trabalho de cada equipe escolar-diretor, professor, coordenadores e funcionários. Nesta avaliação seriam considerados dados de avaliações externas (Saresp, SAEB e Prova Brasil), dados internos como taxas de aprovação/reprovação de cada escola, e também indicadores que afetam a qualidade do aprendizado como a assiduidade dos professores e a estabilidade da equipe na escola. O projeto propõe definir incentivos financeiros para as equipes escolares que cumprirem as metas e incentivos especiais para aquelas que estiverem em situação mais desfavorável. O Projeto de Lei 41 que institui a bonificação por resultados aos professores da rede estadual de São Paulo foi aprovado na Assembléia Legislativa no dia 10 de dezembro de 2008. As gratificações variam de acordo com o IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo) no qual são considerados o desempenho dos alunos no SARESP (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar) e o fluxo escolar. Cada estabelecimento escolar recebe uma meta de melhora anual que deve ser atingida para que todos os profissionais da escola recebam o valor máximo do bônus, excetuando-se aqueles educadores que ultrapassarem o limite de faltas sem justificativa.

As reações ao sistema de responsabilização são distintas. Alguns estudos são favoráveis à sua implementação para a melhoria dos resultados escolares. Carnoy, Loeb e Smith (2001) partindo da realidade dos Estados Unidos, demonstram que o sistema de responsabilização do Estado do Texas ao longo da década de 1990, melhorou o desempenho dos alunos nas avaliações locais e nacionais. Estes estudos têm mostrado que os sistemas de responsabilização podem trazer benefícios para a aprendizagem e fluxo escolar. Em vários estados norte-americanos há sistemas de incentivo e sanções, inclusive com o fechamento de escolas que não atingem o desempenho considerado mínimo.

Na nossa realidade é preciso observar estes movimentos com cautela e analisar as possíveis implicações que podem ter nas questões educativas. Ao vincular o incentivo ao rendimento do aluno, a responsabilidade do êxito ou fracasso recai sobre o professor. Sabemos que o papel do professor é fundamental no processo ensino-aprendizagem, mas neste caso, ele torna-se o eixo central, assumindo a “culpa” produzida e acumulada por todos os outros fatores condicionantes do fracasso escolar. Casassus (1997) chama atenção para os possíveis impactos da adoção de incentivos como instrumento e política de Estado, podendo esta política diminuir a dignidade docente, minar sua motivação intrínseca, enrijecer os currículos e destruir vínculos entre professores e alunos.

Não se pode atribuir apenas à escola, a responsabilidade pelos resultados. Se as instâncias superiores não garantirem e assegurarem as condições indispensáveis para o exercício de um trabalho de qualidade, torna-se complicado exigir que as escolas alcancem os índices estipulados. Enquanto não forem assumidas medidas concretas que contemplem todos os ângulos da problemática da educação, possivelmente, irão surgindo outras alternativas que substituam as anteriores, com novas propostas e ações.

Como vimos, as medidas de avaliação que pretendiam induzir e controlar ações direcionadas à melhoria da qualidade da educação não se concretizaram. Os dados disponibilizados pelos testes de rendimento, atestam a dificuldade que enfrenta a educação no País em garantir um padrão mínimo de aprendizagem. Não apenas no nível nacional, mas também os resultados estaduais seguem a mesma tendência, ratificando as condições desfavoráveis em que se encontra o ensino no País.

Neste contexto, as propostas de uso de incentivo baseados nos resultados das avaliações se justificam como mais uma alternativa para reverter o cenário desconfortável gerado pelos resultados das avaliações. Portanto, na medida em que a avaliação se torna estratégia para a promoção do controle por parte dos governos, os resultados e produtos ganham evidência, desconsiderando-se os processos para se chegarem a estes resultados. Isto explica talvez, a negligência dos governos no que se refere à assistência que deveriam prestar às escolas com desempenho desfavorável e a responsabilização que lhe é atribuída no que se refere às intervenções necessárias para alteração dos resultados. Embora o discurso oficial aponte para as possíveis intervenções do poder público, na prática, a escola deve cuidar dos “processos”, ou seja, recursos financeiros escassos, infra-estrutura limitada, bibliotecas defasadas, rotatividade de professores, etc., para que se produzam bons resultados. O que interessa para os gestores, são os resultados, e de preferência, resultados satisfatórios.

Sendo assim, a avaliação como mecanismo de controle do Estado, assume funções gestonárias, cuja lógica de gestão é embasada na eficiência e no controle dos produtos e resultados. (Sousa, 1997; Afonso, 2005). Os resultados obtidos por meio dos testes de rendimento são interpretados como indicadores da eficiência da unidade escolar em particular, e do sistema educacional como um todo. E com as práticas de incentivo, indicadores da eficiência do educador.

CONCLUSÃO:

Podemos concluir que a ênfase em procedimentos de avaliação e prestação de contas faz parte do corolário de medidas políticas e legislativas que afetaram a administração pública em geral, e em específico a educação, no bojo das reformas e reestruturação do Estado desde a década de 1980, alcançando seu auge na década de 1990. Portanto, a centralidade da avaliação no contexto das reformas e a redefinição do papel do Estado enquanto instância reguladora das políticas públicas, principalmente a partir da referida década, explica-se pela necessidade de controlar e regular a educação valendo-se deste mecanismo. Em síntese, confirma-se a lógica presente nas ações e medidas destinadas à educação: centralização na formulação das políticas e controle sobre os resultados e descentralização na execução.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano XX, n° 69, p. 139-164, Dez.1999.
- _____. Avaliação Educacional: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

BARROSO, João. (org). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26 n° 92, out.2005.

_____ A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: Educa/Unidade de I & D de Ciências da Educação, 2006.

CROZIER, M. ; FRIEDBERG, E. L'acteur et le système. Paris: Éditions du Seuil, 1977.

DUPRIEZ, V.;MAROY, C.; La régulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, Paris, n. 130, p. 73-87, jan/mar. 2000.

LESSARD, C.; BRASSARD, A.; LUSIGNAN, J. *Les tendances des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes: les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), de la France et du Royaume-Uni*. Montréal: LABRIPROF-CRIFPE, Faculté des Sciences de l'Éducation, Université de Montréal, 2002.

LESSARD, Claude. Regulação múltipla e autonomia profissional dos professores: comparação entre o Quebec e o Canadá. *Educação em Revista/ Universidade Federal de Minas Gerais*. Faculdade de Educação. Belo Horizonte: FaE/UFMG, n° 44, dez.2006.

SOUSA, Sandra M.Zákia L. Avaliação do Rendimento Escolar como instrumento de gestão educacional. In.: OLIVEIRA, D.A. OLIVEIRA, Dalila, *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, R.J.: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Dalila A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. *Educação & Sociedade*. Campinas, , v. 26 n° 92, out.2005.

_____Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. *Educação em Revista/ Universidade Federal de Minas Gerais*. Faculdade de Educação. Belo Horizonte: FaE/UFMG, n° 44, dez.2006.