

AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO CENÁRIO DE AVANÇOS DA PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Adriana Almeida Sales de Melo – UnB

O artigo a seguir se beneficiou dos debates realizados nos seminários cujos artigos compõem esta coletânea, fazendo parte das discussões da mesa-redonda que tratou de questões relativas à avaliação educacional no Brasil de hoje.

A partir de análise do contexto histórico atual das mudanças sociopolíticas pelas quais passa a mundialização da educação (MELO, 2004), o artigo se propõe a problematizar a avaliação educacional especificamente como elemento essencial de composição do planejamento e direcionamento das políticas educacionais nacionais atuais. Apresentamos como elementos para ampliar a discussão sobre os rumos da avaliação educacional no Brasil algumas categorias que, por sua vez, foram utilizadas como ferramentas para a compreensão de tendências atuais pelas quais passam as nossas políticas públicas (AZEVEDO, 2004) no intenso caminhar do século XXI.

Iniciamos a discussão enfatizando uma posição política utilizada por Antonio Gramsci para, a nosso ver, incentivar a ação política no sentido de articular sempre: o pensar, a atividade intelectual; ao sentir, à convicção ética-política de possibilidade de mudanças sociais e, ainda; ao agir, à necessidade de ter a atividade política como objetivo da crítica (GRAMSCI, 1999). Para isso, Gramsci recomendava: tanto o pessimismo da inteligência - a exigir um aprofundamento radical da crítica, apresentando as contradições da realidade e da luta de classes sociais com projetos contraditórios de sociedade, sem permitir, no entanto, que este pessimismo gerasse um imobilismo político; quanto o otimismo da vontade – incentivando o reconhecimento das possibilidades de mudanças contra-hegemônicas na sociedade.

Como conjuntura histórica atual para pensarmos a avaliação educacional, sugerimos a leitura da obra do professor Francisco de Oliveira, pensador político brasileiro que, ao longo das décadas, tem realizado uma análise crítica dos rumos que tomam as contradições atuais do capitalismo no Brasil, apontando caminhos teóricos que nos possibilitam a sua compreensão. Em entrevista realizada em julho de 2012 (TV CULTURA, 2012), Oliveira afirma que a crise conjuntural atual pela qual passa o capitalismo, se configura como uma crise de crescimento, numa encruzilhada de realização, de excesso de financeirização e de desequilíbrio próprio ao capitalismo. A atual crise se desenvolve num cenário em que as grandes corporações, associadas a

governos nacionais e organismos internacionais, tentam gerar novas formas de consenso para possibilitar uma maior aceitação para os processos de refinanceirização, de recuperação dos mercados e reajuste impostos aos governos para que se possa dar um novo impulso ao próprio capitalismo.

Oliveira argumenta que, a partir dos anos 80, se ouve falar da construção de um “capitalismo humanizado”, de um capitalismo que tem preocupações com a “humanidade” o que, no entanto, teria como objetivo final ser ferramenta de consenso, no sentido de encobrir a dimensão econômica da exploração do trabalho e do conflito de classes sociais.

Ainda como análise de conjuntura, no Brasil de hoje o cenário atual nos apresenta um governo de coalizão fundamentado nos princípios da nova social democracia (NEVES, 2005) que, almejando um melhor posicionamento no ranqueamento do capitalismo internacional, se reconstrói no sentido de melhorar as condições de competitividade tanto do nosso mercado interno quanto da inserção de nossa indústria nos novos espaços criados com os movimentos da globalização.

Esse esforço nacional teria como objetivo proclamado dar um novo impulso à industrialização e fortalecimento do comércio internacional, ao mesmo tempo em que se aperfeiçoaria o mercado interno, promovendo ações que ampliassem e consolidassem o consumo de massas, ampliando também o acesso da população a uma educação de massas e saúde de massas, entre outras políticas sociais.

No entanto, o que se nota é que o Brasil sofre um processo de desindustrialização interna (PAULANI, 2005), lastreado numa produção brasileira baseada no mercado de commodities (produtos primários pouco industrializados) (LEHER, 2004), onde o interesse principal seria centrado na produção de produtos de baixa incorporação de conhecimento, baixa utilização de ciência e tecnologia, o que facilitaria, por sua vez, a formação e adequação de um exército industrial de reserva de baixa qualificação, interferindo diretamente na qualidade da educação nacional.

Por outro lado, os governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma, em que pesem sua atuação diferenciada na construção das políticas sociais, aprofundaram a institucionalização do uso do fundo público para o desenvolvimento da indústria nacional (OLIVEIRA, 2012), contribuindo para a sua desoneração e conseqüente aumento dos lucros do capitalismo nacional e internacional. No campo educacional, tais movimentos se traduzem hoje em aprofundamento, em seus diversos níveis, da privatização na educação (ADRIÃO, 2012), como iremos apresentar a seguir.

Novas políticas sociais para um novo século

Após qualquer discussão sobre aspectos históricos conjunturais mais gerais, temos que refazer nossa problemática inicial, perguntando novamente: afinal, qual é a relação dos movimentos de inserção do Brasil nas novas relações internacionais com as nossas políticas educacionais e, especificamente, com os rumos atuais das políticas de avaliação educacional?

Duas ligações que visualizamos de forma mais direta são as políticas sociais derivadas dos movimentos de proteção social e responsabilização social.

As políticas de proteção social são um excelente exemplo de como se constroem elementos de consenso e coesão social. Se, por um lado, nos anos de 1960 e 1970 aconteceram: a realização de movimentos sociais diversos em diversas partes do mundo contra as guerras; movimentos pela independência dos países ainda sob a situação de colônias, trazendo em seu bojo um reforço ao protecionismo por diversas nações; o aumento da dívida externa dos países em desenvolvimento; a realização de movimentos pela renovação dos Direitos Humanos; movimentos que apontavam para uma revolução cultural, ou de contracultura; além do início dos movimentos pela preservação do meio-ambiente; por outro lado, também há uma preocupação mundial de outros atores sociais com a contenção destes movimentos, em pleno período em que o estado-de-bem-estar-social começava a dar mostras de dificuldades de sustentação, preparando o mundo para as políticas internacionais neoliberais protagonizadas por diversos organismos internacionais, principalmente a partir dos anos de 1980 (MELO, 2004).

No Brasil, as políticas de proteção social se consolidam no século XXI, como direção política de organismos internacionais, parte dos “pacotes” de “empréstimos, com condicionalidades, para o crescimento” (MELO, 2004), com caráter ao mesmo tempo assistencialista e também de contenção social, muitas vezes encobrendo a falência das políticas sociais cujas instituições públicas haviam sido profundamente dilapidadas e “desmontadas” no final do século XX no Brasil (LESBAUPIN, 1999).

Associada às políticas de proteção social, a ideia de responsabilização social também se consolida no Brasil do século XXI, modificando a forma como percebemos as relações entre a responsabilização do Estado e da própria sociedade com a manutenção e ampliação massiva das diversas políticas sociais, entre elas, a educação. Desde a realização de nossa Assembleia Nacional Constituinte, que teve seus trabalhos iniciados em 1986 e finalizados com a promulgação da Constituição Federal de 1988, há uma reorganização política no Brasil em torno dos interesses relacionados ao campo

educacional (NEVES, 1994), com um protagonismo cada vez maior de entidades empresariais no direcionamento de nossas políticas educacionais, provocando um maior protagonismo das diversas entidades ligadas à Confederação Nacional das Indústrias na institucionalização das políticas educacionais nacionais (RODRIGUES, 1998); tanto em termos das leis condutoras mais gerais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de n. 9.394 de 1996, quanto em todo o quadro dos demais instrumentos normativos nesta área, especialmente quanto aos projetos e programas que possibilitam o que reza o artigo 213 de nossa Constituição, que permite a destinação de fundos públicos para a educação privada.

Um dos argumentos centrais a fundamentar o conceito de responsabilização social, é o utilizado por instituições privadas que alegam prestar serviços que beneficiam toda a sociedade, isto é, prestam serviços públicos, embora não-estatais.

Ainda quanto ao conceito de responsabilização social, passamos no Brasil por um processo de transição democrática nos anos de 1980, que fortaleceu os movimentos sociais originados em movimentos populares, assim como foi um momento histórico que fortaleceu a atuação social de sindicatos e grandes centrais sindicais, direcionando as reivindicações por uma ampliação dos marcos da democracia em todas as áreas.

Se, por um lado, a institucionalização da “gestão democrática” como um dos eixos da política de “educação para todos” instituída nos países da América Latina e Caribe pelo Banco Mundial a partir dos anos de 1980 (MELO, 2004) contribuiu para consolidar a institucionalização de políticas de participação direta no planejamento institucional e político-pedagógico - reivindicada por diversos atores sociais atuantes no campo educacional público; por outro lado também permitiu o alargamento da participação de sujeitos políticos coletivos do âmbito privado na condução das políticas educacionais.

Políticas de avaliação educacional no bojo dos movimentos de privatização

As políticas educacionais, como um elemento para entendermos a totalidade histórico-social, seguem os movimentos atuais de reorganização de nossa produção social, bem como seguem as mudanças na condução das políticas sociais dos países.

Um dos eixos centrais da consolidação das políticas neoliberais no final do século XX, junto à desregulamentação e à liberalização, a privatização se aprofundou nas diversas dimensões das políticas sociais. Com o argumento de prover um serviço público das políticas sociais com maior eficiência quanto ao uso e destinação de recursos, profundas mudanças são impostas no seu controle, no sentido de assemelhar o

planejamento público em todas as áreas a um planejamento que seria mais adequado ao gerenciamento empresarial. A mentalidade gerencialista do ponto de vista empresarial foi sendo instalada em todos os setores das políticas sociais, fortalecendo os mecanismos de controle, enfraquecendo os espaços autônomos de decisão e transformando os espaços normativos consolidados de democracia participativa em espaços meramente consultivos e não deliberativos, visto que as decisões seriam tomadas pelas instituições que, em última instância, gerenciam o recurso público.

Assim, no Brasil do início do século XXI, mesmo mantendo nas diversas dimensões da educação pública os espaços de democracia direta conquistados no século anterior – como a existência de diversos tipos de conselhos agregadores de múltiplas representações sociais, tanto nas instituições educacionais quanto nos municípios, Estados e mesmo na União – verificamos um fortalecimento da centralização no Ministério da Educação das funções relativas ao planejamento, controle e avaliação das políticas educacionais nacionais. No entanto, verificamos também o apoio do próprio órgão mantenedor às ações que permitiram uma ampliação dos espaços para a privatização da educação nacional por diversos mecanismos, principalmente pela criação de diversos projetos e programas que permitem a atuação de empresas privadas e organizações sociais a elas agregadas na condução das políticas educacionais públicas.

As políticas de avaliação educacional, considerando o contexto apresentado, também contribuem atualmente para o reforço aos movimentos de privatização, no sentido de que: ao mesmo tempo em que realizam um controle cada vez mais avançado das informações sobre a educação nacional; também contribuem para traçar parâmetros que terminam por direcionar as próprias políticas educacionais; contribuindo também para criar espaços de conformação das instituições educacionais e dos sujeitos que nelas atuam, a processos de conformação aos seus direcionamentos. Se, por um lado, ter um conhecimento melhor das informações é uma reivindicação antiga dos movimentos em prol da melhoria da educação pública nacional, por outro lado, esses dados estão sendo utilizados para decisões políticas que levam ao enfraquecimento da própria educação pública.

A avaliação educacional pode ser considerada de diversas formas, tanto como instrumento de visualização da realização dos processos de ensino-aprendizagem, quanto como instrumento de direcionamento das próprias instituições educacionais, ou mesmo quanto de direcionamento das políticas de controle social.

Neste artigo selecionamos algumas tendências atuais quanto ao uso das políticas

de avaliação como elemento do planejamento e das políticas educacionais.

A tendência principal seria o próprio uso da avaliação educacional como elemento de controle social: com a mudança no final do século XX das políticas dos organismos internacionais focadas não mais para um “crescimento” ou “crescimento com equidade”, mas para um “desenvolvimento sustentável” (MELO, 2010), há uma necessidade cada vez maior de um “controle do desenvolvimento”, isto é, de que se institua nos países mecanismos de acompanhamento e recondução de políticas. No caso da educação, que se institua controles não só sobre o sistema, mas sobre as próprias instituições educacionais, como a criação de índices que permitam a rápida detecção e resolução dos problemas, interferindo diretamente sobre a própria prática pedagógica e sobre o conhecimento construído nas escolas, como, por exemplo, o treinamento dos alunos para responder a exames classificatórios e também a premiação para as instituições que atingirem as metas desejadas.

Outra tendência seria o planejamento centralizado, como já citamos, conseguido principalmente pela centralização dos recursos e também dos projetos e programas, no sentido de atribuir uma aplicação ou complementação mínima de recursos para os Estados, Municípios e diversas instituições educacionais, exigindo sua participação voluntária em outros projetos, como condição para mais recursos; o que torna as instituições e sistemas reféns dos editais públicos ou outras normas que regulamentam a utilização do recurso. Em outros termos: não é necessariamente a legislação ou os marcos normativos que regem a distribuição dos recursos públicos para a educação, mas os editais e, conseqüentemente, a capacidade administrativa das instituições e sistemas de responder e competir em seus termos; tendo a avaliação e a geração de índices relativos às mudanças alcançadas como instrumentos principais para a continuidade do recebimento dos recursos.

Tal tipo de controle social, a nosso ver, tem gerado ações de conformação das instituições e sistemas, sem a criação de espaços para a geração de uma avaliação que tenha origem nos próprios sujeitos que estão sendo avaliados. A aceitação das regras se dá inicialmente pela necessidade de recebimento do recurso, e a avaliação termina sendo imposta pelo mesmo motivo.

Assim, como tendência a aprofundar a conformação social a um projeto de sociedade dominante, a avaliação tem um papel central quando é utilizada – tanto na dimensão do planejamento quanto na dimensão da execução de políticas educacionais – para determinar hábitos institucionais de pronta resposta às regras e normas para as

quais não houve consulta ou negociação prévia. A aplicação de provas e exames de ranqueamento que não consideram o processo real de ensino-aprendizagem das instituições e sistemas é apenas um dos exemplos mais visíveis deste movimento.

Essa não participação dos sujeitos que executam as políticas educacionais geram distorções nos sistemas nacionais que chegam ao que estamos vivendo hoje, no Brasil, com um processo de privatização da educação pública (ADRIÃO, 2012) cada vez mais intenso e abrangente, no sentido da abrangência de todo o território nacional.

Com o argumento do controle social, a sociedade passa a gerir cada vez mais os sistemas de ensino. Tanto nos diversos aspectos administrativos quanto à formação de gestores, docentes e outros trabalhadores da educação, quanto ao serviço de assessorias em geral, à contabilidade empresarial dos recursos a serem captados e utilizados, e também diretamente quanto ao currículo e metodologia pedagógica, enfim, a sociedade passa a ter uma intervenção cada vez maior nos sistemas públicos educacionais. Como “sociedade”, podemos afirmar que as iniciativas empresariais estão cada vez mais presentes na condução de nossas políticas educacionais públicas.

Como consequência, podemos afirmar que a privatização é uma das tendências por cujas lentes podemos acompanhar as mudanças nas políticas de avaliação no Brasil de hoje.

A privatização é vista pelo pensamento liberal contemporâneo como consequência “natural” dos processos de desobrigação do Estado com a coisa pública. Com relação à educação, por exemplo, por muitas décadas a privatização foi associada especificamente ao pagamento de mensalidades escolares, sendo o que caracterizaria as empresas privadas de educação; no entanto, vai muito além desta prática.

O avanço da privatização na área educacional também pode ser confirmado com o financiamento direto, empréstimos, isenção e perdão de impostos a instituições e a pessoas, avançando de forma concomitante à organização político-social dos empresários e empresários de ensino.

Temos como consequências da privatização: a educação e o conhecimento tratados como mercadoria, o aluno tratado como cliente, as instituições educacionais tratadas como empresas, o professor tratado como trabalhador explorado, desqualificado e alienado em sua profissão, bem como a quebra dos direitos conquistados.

As políticas de avaliação também concorrem para encobrir tais movimentos, na medida em que dirigem o olhar e os esforços das instituições e sistemas educacionais públicos para os resultados, para a adequação aos fins, se descuidando dos meios que

estão sendo utilizados para se chegar a tais objetivos.

A adoção de municípios por empresas já é uma prática corrente no Brasil. Impelidos pelas novas exigências de avaliação e crescimento de índices, os sistemas educacionais são induzidos a aceitar as exigências das empresas, com a promessa da eficiência gerencial e financeira que estas parcerias podem trazer.

O perdão da dívida das instituições de ensino superior privadas em 2012, a ser revertida em alguns anos em bolsas e empréstimos para seus alunos; a ampliação institucional das instituições privadas nos órgãos decisórios de condução das políticas de avaliação – como o preconizado pela portaria MEC n.1.006, de 13 de agosto de 2012, que institui o Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior – PARES – também são exemplos do que ocorre atualmente no movimento de privatização da educação no Brasil.

Como síntese, podemos afirmar que a agenda mundial da privatização da educação incorpora tanto uma dimensão técnico-cooperativa das mudanças nas políticas educacionais, com a ampliação dos níveis de controle tanto do conhecimento quanto dos diversos processos organizativos relacionados à educação e aos ambientes educativos; quanto assume plenamente a dimensão ético-política de conformação ao projeto dominante do capitalismo internacional.

Onde uma parte da população vê ganhos políticos e sociais com a universalização da educação, a iniciativa privada vê um amplo espectro lucrativo do mercado, além da questão da formação/conformação ética-política.

Onde vemos novas formas, mais sofisticadas e abrangentes de avaliação, que podem ajudar a melhorar a qualidade da educação, reafirmando a educação como direito público subjetivo; a iniciativa privada vê maior possibilidade de interferir na condução de nossas políticas educacionais nacionais, com maior controle, conformação e possibilidade de aumento de lucros.

Referências bibliográficas

- ADRIÃO, T.; PINHEIRO, D. . A presença do setor privado na gestão da educação pública: refletindo sobre experiências brasileiras. **Revista Educação e Políticas em Debate**, São Paulo, v. 1, p. 55, 2012.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**. 3a. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.
- BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 1996 (da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Brasília, 1996.

- _____. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1998.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 1. Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- LEHER, Roberto. Para silenciar os Campi. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 867-891, Especial - Out. 2004.
- LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação. Balanço do Governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MELO, Adriana Almeida Sales de. **A Mundialização da educação. Consolidação do projeto neoliberal no Brasil e na Venezuela**. Maceió: Edufal, 2004.
- _____. Évaluation de l'enseignement supérieur comme contrôle des politiques sociales. **Colloque International Paris 8: Les Universités au temps de la mondialisation et de la compétition pour l'excellence**, Paris, mai, 2009.
- _____. A gestão democrática nas escolas como prática de consenso – avanços e contradições na educação brasileira hoje. **Cadernos ANPAE n.09**, São Paulo, 2010.
- NEVES, Lúcia Maria W. (org.). **A nova pedagogia da hegemonia**. Estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.
- PAULANI, Leda. **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- TV Cultura. **Programa Roda Viva, entrevista com Francisco de Oliveira**, realizada em 02.07.2012.
- RODRIGUES, José. **O moderno príncipe industrial**. O pensamento pedagógico da Confederação Nacional das Indústrias. Campinas: Autores Associados, 1998.