

REGULAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE: A PRESENÇA DA AVALIAÇÃO EXTERNA

Regulation of teaching work: presence of external evaluation

Aparecida Maria Fonseca¹
Leonice Matilde Richter²
Lucia de Fátima Valente³

Resumo: o objetivo de presente trabalho é refletir sobre a reestruturação do Estado e a relação desse processo com as políticas públicas de educação realizadas a partir do final do século passado. O contexto de reforma do Estado é tomado como base para o debate acerca da estrutura regulatória engendrada pelo sistema de avaliação da educação e as novas demandas sobre o trabalho do professor. Para tanto, iniciamos o texto com a discussão sobre as transformações da natureza do trabalho educacional, o qual foi influenciado pelo processo de flexibilização, desvalorização e precarização, bem como, por mecanismos de proletarização que atingiram o magistério, repercutindo sobre a organização escolar e provocando a reestruturação política-pedagógica no interior da Escola. Na segunda seção, a vertente regulatória presente no governo Lula, sem, no entanto, desconsiderar que, em relação ao governo anterior, tivemos avanços em muitas dimensões no âmbito educacional. E, por fim, explora o papel de destaque que a avaliação externa tem assumido na educação brasileira e como ela tem gerado interferência sobre o trabalho docente.

Palavras-chave: Trabalho docente; Avaliação externa; Regulação.

Regulation of teaching work: presence of external evaluation

Summary: The aim of this work is to think about the State restructuring and the relationship between this process and the public education politics, which started at the end of last century. The context of State reform is the basis for the debate on the regulatory frameworks created by the evaluation system of education and the new demands about the teacher's job. To do so, we've started the text with the discussion on the transformations in the educational work nature, which has been influenced by the flexibilization, devaluation and

¹ Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: cidinhaufu@yahoo.com.br

² Doutoranda em Educação. Professora do curso de Pedagogia da Faculdade de Ciências Integradas do Pontal da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: rleonice@pontal.ufu.br

³ Doutora em Educação. Professora do curso de Pedagogia da Faculdade de Ciências Integradas do Pontal da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: valentelucia@yahoo.com.br

failing system, as well as by proletarianization mechanisms that achieved teaching, rebounding on the school organization, leading to the political-pedagogical restructuring inside the School. In the second section, the regulatory field present in Lula's government, without, though, ruling out that, considering the previous government, we have advanced in a lot of dimensions in the educational field. Finally, it explores the important role that the external evaluation has had in the Brazilian education and how it has interfered on teaching work.

Key-Words: Teaching work; External evaluation; Regulation

La régulation du travail du professeur: la présence de l'évaluation externe

Résumé: Notre propos, dans cette étude, c'est de réfléchir sur le procès de restructuration de l'État au Brésil et son rapport avec les politiques publiques de l'éducation qui s'ont été développées dès le période final du siècle passé. Le contexte de la réformation de l'État est soutenu par nous comme le point de départ pour le débat sur l'structure réglementaire engendrée par le système d'évaluation de l'éducation et sur de nouvelles demandes sur les activités du professeur. En ce sens, nous initions notre texte avec la discussion sur les changements dans la nature du travail de l'éducateur, en détachant l'influence exercée par le procès de rendre ce travail plus flexible, dévalué et précaire, et aussi les mécanismes de prolétarianisation qui ont affecté l'enseignement; tels événements ont occasionnés la restructuration politique et pédagogique à l'intérieur même de l'École. Dans la deuxième section, nous remarquons l'idée de la présence de la réglementation sur le gouvernement Lula – malgré notre reconnaissance sur les avancements obtenus par rapport au gouvernement antérieur [de FHC] dans plusieurs dimensions de l'horizon de l'éducation. Enfin, nous examinons l'important rôle joué par l'évaluation externe dans le domaine de l'éducation brésilienne, aussi bien que la manière par laquelle cette activité a généré des interférences sur l'enseignement.

Mots-clé: Travail du professeur; Évaluation externe; Régulation.

INTRODUÇÃO

O propósito de presente texto é tecer reflexões acerca da reestruturação do Estado e a relação desse processo com as políticas públicas de educação emanadas a partir do final do século passado. O contexto de reforma do Estado é tomado como base para o debate acerca da estrutura regulatória engendrada pelo sistema de avaliação da educação e as novas demandas sobre o trabalho do professor⁴.

No presente artigo apontamos, inicialmente, o debate sobre as transformações da natureza do trabalho educacional, o qual foi influenciado pelo processo de flexibilização, desvalorização e precarização, bem como, por mecanismos de proletarização que atingiram o magistério, repercutindo sobre a organização escolar e provocando a reestruturação política-pedagógica no interior da Escola. Em seguida, destacamos no bojo das políticas educacionais dos anos 2000, a vertente regulatória engendrada no governo Lula, sem, no entanto, desconsiderar que, em relação ao governo anterior, tivemos avanços em muitas dimensões no âmbito educacional, sobretudo no que se refere ao financiamento da educação. E, por fim, tratamos do papel de destaque que a avaliação externa tem assumido na educação brasileira e como ela tem gerado interferência sobre o trabalho docente.

Reestruturação do Estado e a regulação na educação pós década de 1990

O século XX foi palco de reestruturação do capital, seja no seu espaço de produção ou em suas esferas políticas. Essa questão provocou

⁴ O tema do presente trabalho compõe as análises desenvolvidas no âmbito da pesquisa intitulada “Trabalho docente e gestão escolar: realidades e perspectivas atuais no Brasil, França e México”, realizada pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas, Educação, Cidadania (Pólis) da Universidade Federal de Uberlândia ao longo de 2010 e 2011. O foco de investigação envolveu as novas configurações da precarização do trabalho do professor e os consequentes impactos na docência e na gestão escolar.

importantes reformas educacionais iniciadas nas últimas décadas do século passado, o que trouxe mudanças significativas ao trabalho docente. As mudanças não repercutiram apenas no interior da escola, mas no sistema educacional como um todo, interferindo na própria natureza do que se pode considerar como trabalho em educação.

O sistema educacional foi influenciado pelas mudanças organizacionais do capital e no processo produtivo, o qual adotou na produção de mercadorias uma dinâmica que revolucionou a forma de produção e a relação entre o capital e o trabalho, diferente das relações fordistas taylorista.

Impôs-se assim, uma reestruturação produtiva iniciada especialmente no final da década de 1970, como medida de saída da crise estrutural do capital. No bojo de tal crise os próprios liberais compreenderam que era preciso criar medidas para a perpetuação do sistema. Centralmente como caminho destacou-se um novo modelo produtivo e um novo trabalhador, amparado pela necessidade de flexibilização do trabalho.

Até a década de 1970, os padrões vigentes de organização da produção eram pautados no modelo fordista-taylorista. Após esse período, intensificou-se a propagação do processo de reestruturação produtiva no intuito de superar o fordismo e criar estratégias de gestão e de dominação sócio-econômica, estabelecendo os novos parâmetros de produção. Paralelo à organização produtiva, o Estado é repensado num “novo” liberalismo, denominado neoliberalismo, o qual preve uma ampla desregulamentação e liberalização das regras de comércio e alocação de capitais internacionais, a quebra de barreiras, a abertura dos setores da economia às multinacionais. Esse sistema econômico defende a ideia de que o mercado, e não o Estado, deveria ser o único alocador de salários e capital, a derrubada das barreiras comerciais e a livre circulação de bens, de trabalho e de capital.

Essa tese, justifica a reforma do Estado e também da educação, ao propor a configuração de um novo trabalhador, colocando o espaço escolar a servido das ordens mercadológicas. Conseqüentemente esse novo paradigma escolar e produtivo configura também o fazer docente, pois necessita de um novo profissional para a educação.

No Brasil, apesar de haver todo um campo propício de efetivação neoliberal, foi no mandato de FHC (1995-2002), que as características neoliberais aparecem com mais intensidade, com uma série de medidas de reformas tanto no plano político e econômico como no plano social (SOARES, 2001). É parte essencial do projeto neoliberal a reestruturação do Estado, visando privatizações, a redução de impostos e tributos sobre o capital.

A partir da década de 1990, o impulso ideológico do toyotismo atingiu, com mais vigor, o empreendimento capitalista no Brasil, no bojo do complexo de reestruturação capitalista e do ajuste neoliberal propiciado pelos governos Collor e Cardoso. A intensificação da concorrência e a proliferação dos valores de mercado contribuíram para a adoção da nova forma de exploração da força de trabalho e de organização da produção capitalista no Brasil (ALVES, 2007, p.158).

A doutrina econômica neoliberal tem características que aumenta o desemprego e o subemprego; diminui a responsabilidade estatal com os setores sociais; enfraquece as instituições que representam a classe trabalhadora e os movimentos sociais.

O projeto neoliberal pretende diminuir as responsabilidades do Estado em relação às questões sociais e econômicas. Sugere então, a redução de sua participação enquanto mantenedor social, atrelando o Estado aos interesses do mercado. Como característica do modelo neoliberal que contribui para o processo de desestruturação dos serviços sociais públicos brasileiros, pode se destacar a privatização e a descentralização, lógicas que têm envolvido a reforma.

Silva (2002) considera que com a descentralização é uma característica neoliberal fortemente marcada no Brasil. Esta se caracteriza pela transferência da responsabilidade sobre serviços públicos para os níveis locais. Deste modo, os governos tenderam a fechar ou a manter num nível mínimo o funcionamento dos serviços sociais.

No caso do Brasil, a descentralização liderou como o principal fator de mudanças apresentado nas reformas educacionais, porque foi tomado como algo que garantiria a eficiência da gestão dos sistemas de ensino.

Silva (2002) considera que com a descentralização, o Estado torna-se pouco interventor na esfera social, transferindo os direitos sociais de sua responsabilidade para a sociedade civil. Porém, o núcleo central do Estado gestor já definiu as políticas para o social sob a orientação que a economia permite. Assim, esse processo torna-se um mecanismo pouco democrático, posto que um segmento transfere a outro suas responsabilidades. A União delega aos Estados, os quais delegam aos Municípios e estes, por sua vez, responsabilizam as associações, os organismos não-governamentais e a comunidade.

Descentralização é a passagem de funções da administração direta para a indireta: de uma esfera mais abrangente para uma menos abrangente e do Estado para a sociedade civil, onde são colocadas em mesmo plano empresas privadas e organizações sociais (LORDÊLO, 2001, p. 112).

Na educação, com a proposta de descentralização, cabe à própria escola a função de administrar seus serviços. Sendo assim, os possíveis problemas e falhas da administração tornam-se responsabilidades das unidades escolares, eximindo o Estado de suas responsabilidades.

A justificativa da descentralização dos serviços sociais como a educação é a otimização de recursos e uma maior eficiência e, em consequência, maior agilidade na prestação de serviços públicos pelo Estado, presumindo, ainda, maior envolvimento direto do poder local na captação das demandas, no controle de gastos e na inspeção do cumprimento das metas estabelecidas e, o acompanhamento dessas ações pelo setor público. Nesse contexto, com os serviços descentralizados, as escolas vítimas da falta de recursos financeiros e de condições de trabalho, acabam sendo responsabilizadas por sua própria condição. Os problemas detectados na educação passaram a ser apenas questões gestoriais, desligadas da política e da economia.

Esses serviços configuram o esvaziamento do setor público e o desmantelamento das estruturas de atendimento social, retrocedendo a História: “o retorno à família e aos órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos, como agentes de bem-estar social” (SOARES, 2001, p. 346). Esse processo implica na redução do Estado quanto a assumir suas responsabilidades sociais, sobretudo na educação.

Esses elementos de cunho neoliberal, em conjunto com outros, integraram a reforma educacional da década de 1990. A mudança de paradigma educacional delineou-se aliando a educação aos ditames produtivos e de mercado. Nesse contexto, as mudanças na política de educação brasileira, as quais iniciaram no mandato de FHC e seguiram no governo Lula, ilustram bem essas questões de legitimação da sociedade industrial capitalista. Isto posto, nas reformas educacionais há uma nova regulação, e os principais fatores que indicam isso é a descentralização dos serviços sociais, destacada com a centralização administrativas das unidades escolares, um novo modelo de financiamento, um novo modelo de gestão, o qual sugere a participação da sociedade e a avaliação sistêmica, que incide através de exames e testes nacionais padronizados.

Essa nova regulação repercute na gestão das escolas, destacando conceitos das teorias administrativas empresariais de produtividade, eficiência e eficácia, para orientação do campo educacional.

Nesse contexto, as reformas educacionais propuseram alterar as estruturas da escola, promovendo mudanças administrativas e a implantação de uma gestão educacional mais “moderna”, apoiada no modelo empresarial, na capacitação docente, bem como na reforma curricular e no estabelecimento de um currículo padrão para o país – como os Parâmetros Curriculares Nacionais, e um sistema de avaliação para medir constantemente a eficiência e eficácia dos projetos educacionais.

Em relação à avaliação, é uma das estratégias para se construir uma escola voltada para a concepção do mercado, com principais objetivos (GENTILI, 1996).

(...) a) Por um lado, a necessidade de estabelecer mecanismos de controle e avaliação da qualidade dos serviços educacionais (na ampla esfera dos sistemas e, de maneira específica, no interior das próprias instituições escolares); b) por outro, a necessidade de articular e subordinar a produção educacional às necessidades estabelecidas pelo mercado de trabalho (GENTILI, 1996, p. 24):

Estabelecidas as metas e os padrões de rendimentos, os sistemas de avaliação devem monitorar as escolas, para que o Estado não perca seu poder sobre o sistema educacional. Dessa maneira, a centralização e a descentralização são as duas faces de uma mesma moeda. A centralização continua como forma de manter as estruturas sociais sob seu controle, fazendo com que a educação fique subordinada aos interesses do Estado.

Assim sendo, a principal função da escola tornou-se desenvolver habilidades e conhecimentos que contribuíssem para o aumento da produtividade; reconhecida através dos resultados das avaliações, servindo

como espaço de aperfeiçoamento da ordem social vigente, articulando-se diretamente com o sistema produtivo.

Trata-se de uma educação e formação que desenvolva habilidades básicas no plano do conhecimento, das atitudes e dos valores, produzindo competências para a gestão da qualidade, para a produtividade e competitividade e, conseqüentemente, para a “empregabilidade”. Todos estes parâmetros devem ser definidos no mundo produtivo, e, portanto os intelectuais coletivos confiáveis deste novo conformismo são os organismos internacionais (Banco Mundial,OIT) e os organismos vinculados ao mundo produtivo de cada país (FRIGOTTO, 1998. p.45).

Nessa abordagem, parece não haver interesse da escola como espaço que contribui para a transformação da sociedade, ao contrário, pretende-se manter a aspectos relacionados aos imperativos e ordem capitalista.

Tais questões mostram que a educação perdeu seu caráter de direito e passou a ser uma necessidade para o progresso do mercado. Diante desta necessidade, os indivíduos, na luta pela sobrevivência, são dominados ideologicamente às demandas do mercado. Esta é uma das explicações para o interesse do setor empresarial pela educação e por seus investimentos no sentido de um controle mais efetivo na política educacional.

Todas essas questões apontadas incidem sobre o trabalho do professor, dando maior responsabilidade a estes, pois nesta lógica os professores são considerados centrais, como os responsáveis pelas mudanças estabelecidas pelas reformas e conseqüentemente pelo desempenho dos alunos e da escola como um todo.

Nesse contexto, o professor, diante das variadas funções que a escola assume, muitas vezes tem que responder as exigências que estão além de sua formação, o que contribui para a perda de identidade profissional. Ao que parece, o que menos importa nesse processo é a histórica tarefa de ensinar.

As práticas intensificadoras surgem quando o professor lida com questões que exigem qualificação profissional diferenciada: dado os problemas que enfrentam como a violência, a desagregação familiar, falta de recursos financeiros da família, entre outras questões de ordem social; demandas por maior capacidade intelectual, afetiva e de cuidados; utilização de recursos tecnológicos utilizados para o trabalho, e torna-se imperativa a aquisição de conhecimentos e de instrumentos para a realização desse trabalho.

Esses fatores afligem o professor individualmente quando dele é exigido que trabalhe com novas tecnologias e temas que emergem no cotidiano da vida social que se tornam conteúdos obrigatórios nas escolas públicas, sem a efetiva preparação.

Nesse contexto intensifica-se um processo de desqualificação e desvalorização docente. Conforme Goodson (1996), as reformas tiraram do professor a autonomia do seu fazer pedagógico, pois exige um novo profissional, capaz de responder e executar apenas as ordens superiores estabelecidas. Assim, o novo profissional deve ser tecnicamente competente, seguir as novas diretrizes e práticas, e ter o processo ensino-aprendizagem como um emprego no qual, como em outros, ele é dirigido e faz apenas o que lhes mandam que façam. Essas questões reafirmam o processo de reestruturação produtivo na escola. Porém, na Educação essas questões são perigosas:

Será que as coisas são realmente assim tão simples; mesmo no mundo de negócios a reestruturação mostrou ser complexa e contraditória do que esperava. Nas escolas o negócio é complicadamente humano e pessoal. Aqui, o desespero e o desencanto levam diretamente a um ensino desmotivado e a oportunidade de vida desperdiçadas para alunos (GOODSON, 2006, p. 110).

Esses fatores expressam a precarização do trabalho do professor. Porém, como se não bastasse, os baixos salários impõem aos professores a necessidade

de ampliar suas funções e suas horas trabalhadas, elevando-se a carga e o esforço de trabalho (DAL ROSSO, 2008). Muitos professores possuem mais de que um cargo, num crônico estado de intensificação do trabalho mediante a extensão das jornadas visando uma elevação salarial, como garantia de sobrevivência. Assim, presencia um aumento expressivo dos contratos temporários com completa desregulamentação trabalhista.

Políticas educacionais nos anos 2000: novos marcos regulatórios?

As reformas definidas na última década do século passado e que permaneceram em grande parte do primeiro mandato no governo Lula foram caracterizadas pela centralidade da escola, pela regulação e o controle em função do caráter que o Estado assumiu, ou seja, um Estado *Avaliador*⁵. Esse contexto foi marcado pelos processos de avaliação e seus mecanismos de controle do desempenho das escolas, dos professores e estudantes, pela defesa da autonomia das escolas, a flexibilização na organização e gestão do trabalho, foco na gestão e nos aspectos administrativos da escola.

Dessa forma, evidenciaram as contradições entre as medidas de caráter descentralizador e as ações marcadamente centralizadoras, visto que, ao mesmo tempo em que era concedida às escolas a liberdade de elaborar os seus projetos pedagógicos foram instituídos sistemas de avaliação padronizados, tanto no âmbito das unidades da federação quanto no âmbito nacional.

Assim, as reformas realizadas no Brasil nos anos de 1990 objetivaram consolidar uma nova forma de gestão da educação e da escola, bem como ampliar o atendimento do ensino fundamental e médio e ainda reverter os índices de evasão escolar e

⁵ Segundo Afonso (2001), a expressão *Estado Avaliador*, cunhada por Guy Neave define o surgimento de um estado que supervisiona em vez de controlar os sistemas autônomos. Entretanto, no Brasil, essa expressão assumiu outro sentido, o de um Estado que se desresponsabiliza pelos processos e avalia os resultados.

repetência. A partir de 1996, com a LDB e a implantação do Fundo de desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), a educação pública no Brasil passou a ter nova regulamentação, no que se refere aos recursos financeiros, que alterou a distribuição de responsabilidades e as incumbências entre as diferentes instâncias governamentais, assim como a redistribuição de recursos em cada unidade da federação.

Dessa forma as políticas educacionais instituídas nesse período foram marcadas pela adaptação da escola aos objetivos econômicos, políticos e ideológicos do projeto neoliberal no qual defende o Estado máximo para formulação e avaliação de políticas e o Estado mínimo no tocante ao financiamento da escola pública. No que se refere à gestão, propõe a descentralização, a autonomia e a flexibilização, aqui entendida como capacidade da educação escolar se adequar às demandas sociais, especialmente às demandas do mercado.

Com esse viés mercadológico a educação foi focalizada por meio do direcionamento seletivo dos gastos sociais justificada pela necessidade e urgência evidenciada pelas demandas sociais. Nesse sentido o foco do financiamento foi o ensino fundamental. A avaliação externa se consolidou e assumiu a função regulatória de garantir o controle e a coordenação do sistema educacional, privilegiando princípios e critérios como eficiência produtiva e competitividade, priorizando a aferição pontual de desempenho.

Em 2003, num clima de euforia e com a expectativa de realização de um novo projeto mais justo e igualitário para o País, principiava-se um novo governo. Para muitos brasileiros, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva que se iniciava, representava naquele momento a conclusão de um processo de transição democrática iniciado nos anos de 1980 e a consolidação do “sonho de uma geração”.

Mesmo com toda a instabilidade política⁶ naquele período, foram enviados importantes textos legais para o Congresso como a criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais

⁶ Este primeiro período foi marcado por certa instabilidade que marcava todo o mandato do presidente, em decorrência das denúncias de corrupção envolvendo diversos setores do governo e que teve seus efeitos sobre a estabilidade na titularidade da pasta. (ABREU, 2011)

da Educação (Fundeb), a instauração de uma nova concepção do papel da educação profissional. Além disso, no início do governo, em 2003, foi organizado o programa Brasil Alfabetizado, responsável pela alfabetização de jovens e adultos, priorizando as regiões Norte e Nordeste do país. Ademais, na gestão de Tarso Genro, foi instituído o programa Universidade para Todos (ProUni), que regulamentou a possibilidade das universidades privadas concederem bolsas de estudo integrais ou parciais e ofereceu como contrapartida a isenção fiscal de alguns tributos.

Embora esse programa tenha sido bem recebido por muitos, foi também muito criticado tanto pelos setores vinculados às instituições privadas de ensino superior quanto pelos defensores da universidade pública. O setor privado criticava a excessiva intervenção e ingerência do estado. Os que defendiam o ensino superior público pleiteavam a ampliação e a qualificação da universidade pública.

No segundo mandato do governo Lula (2007-2010), a partir das bases instituídas no primeiro pleito, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Inicialmente o Plano foi estruturado com trinta ações diversificadas e envolvia todos os níveis, etapas e modalidades da educação. Permeado pela concepção de uma política educacional voltada para o acesso e a permanência do aluno na escola e uma visão sistêmica de educação, esse Plano foi bem recebido por demonstrar a prioridade da educação no segundo mandato do governo e a definição das ações a serem implementadas.

Entretanto, foi também alvo de severas críticas principalmente da comunidade acadêmica que questionava a ausência da participação da sociedade na elaboração das propostas de ações contidas no Plano. Além disso, a política econômica adotada pelo governo federal não favorecia o aumento de recursos para investimento e ampliação das ações previstas. Esse Plano direcionou todas as ações do Ministério da Educação nos últimos quatro anos.

Como uma das ações do PDE, foi regulamentado o Plano de Metas – “Compromisso Todos pela Educação”, por meio do decreto 6094, de 24 de abril de 2007, que propõe o regime de colaboração entre a União e Municípios,

Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Frente ao PDE e ao Decreto 6094/2007, Saviani (2007), avalia que a concepção que embasa as ações do MEC é a da pedagogia dos resultados, ligada às exigências do mercado, à pedagogia das competências e à qualidade total.

[...] sob a égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes. Para que esse produto se revista de alta qualidade, lança-se mão do "método da qualidade total" que, tendo em vista a satisfação dos clientes, engaja na tarefa todos os participantes do processo, conjugando suas ações, melhorando continuamente suas formas de organização, seus procedimentos e seus produtos. É isso, sem dúvida, que o movimento dos empresários fiadores do "Compromisso Todos pela Educação" espera do Plano de Desenvolvimento da Educação lançado pelo MEC. (SAVIANI, 2007, p.1253).

Por sua vez, uma nova sistemática de distribuição de recursos foi instaurada com a aprovação da Lei 11.494 de 20 de junho de 2007 que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, proposto como instrumento inclusivo que passou a contemplar o ensino médio e a educação infantil na destinação dos recursos.

O financiamento sempre foi considerado um dos obstáculos históricos para a melhoria da qualidade da educação no Brasil. Mesmo concordando que houve crescimento⁷ significativo do investimento na educação com a

⁷ Para análise da evolução dos investimentos em educação ver dados quantitativos em: Saviani, Dermeval. Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. *Trab. educ. saúde*, Out 2008, vol.6, no.2, p.213-232. ISSN 1981-7746; PINTO, J.M.R. *O financiamento da educação no governo Lula*. RBP AE – v.25, n.2, p. 323-340, mai./ago. 2009 e PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educ. Soc.* [online]. 2007, vol.28, n.100.

implantação do Fundeb, vários pesquisadores da área como Davies (2008), Saviani (2007, 2009), Pinto (2009), têm apontado que o valor proposto está ainda muito aquém do necessário para manter uma educação de qualidade social para todos. Nessa perspectiva, Saviani (2008) salienta a disparidade entre o que o governo arrecada e o investimento na educação.

Calculado pela nova metodologia do IBGE, o PIB brasileiro em 2006 foi de 2 trilhões e 322 bilhões de reais. Isso significa que, levando-se em conta a informação do próprio MEC de que o Brasil gasta em educação, atualmente, 4,3% do PIB, os gastos para 2007 deveriam ser da ordem de 99 bilhões e 846 milhões de reais. Assim, mesmo descontando-se os gastos com ensino superior, que não chegam a um por cento do PIB, o total de 43 bilhões e 100 milhões previstos para o FUNDEB em 2007 está muito aquém do que corresponderia a esse ano. Com efeito, mesmo que fossem destinados 23 bilhões (1% do PIB de 2006) ao ensino superior, o montante a ser destinado à educação básica seria de 76 bilhões e 800 milhões, muito superiores, portanto, ao valor de 43 bilhões e 100 milhões programados para 2007. (SAVIANI, 2008, p.10-11)

Mesmo considerando que houve avanços significativos em termos de financiamento e que várias ações foram realizadas pelo Ministério da Educação e pelo governo de Lula da Silva no sentido de minimizar as desigualdades educacionais, o Relatório Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio elaborado pelo IPEA em 2010, indica que embora a tendência de universalização do acesso à educação obrigatória no Brasil tenha crescido e os índices de alfabetização aumentados, o maior desafio educacional continua sendo o de assegurar a todos os jovens brasileiros a conclusão do ensino fundamental. Nessa perspectiva, ao analisar os indicadores de conclusão escolar nas últimas cinco décadas o professor Otaviano Helene (2010) ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) afirma que:

A educação escolar apresenta problemas sérios no país. No ensino fundamental, as políticas adotadas não têm sido

suficientes sequer para garantir a universalização do acesso: uma em cada quatro crianças é excluída do sistema antes do final desse nível de ensino, apesar de definido como obrigatório pela Constituição. Atualmente, a taxa de conclusão do ensino médio é de apenas 55%. Um patamar muito baixo para um país com mais de 80% de sua população vivendo em regiões urbanas e, portanto com plenas possibilidades de acesso às escolas. No ensino superior, a taxa de conclusão deverá se estagnar próximo a 20%. (HELENE, 2010, p. 47)

Ao buscar as causas da redução da taxa final de conclusão do ensino fundamental iniciada ao final de década de 1970, Helene (2010) aponta a estagnação econômica vivenciada no país, principalmente na década de 1980 e a ausência de mecanismos compensatórios para as perdas de renda em gastos induzidos pela condição escolar de crianças e jovens; a incorporação de crianças e jovens de estratos sociais desfavorecidos; além da limitação dos gastos públicos. Atualmente os instrumentos compensatórios são destinados quase exclusivamente aos estudantes do ensino fundamental e são restritos à alimentação, transporte escolar e distribuição gratuita de material didático, em geral livros, que são insuficientes para “compensar as perdas de renda induzidas pela condição de estudante.” (p.49).

No entanto, é preciso reconhecer que, em relação ao governo anterior houve avanços em vários aspectos, principalmente no que se refere ao financiamento da educação. Entretanto, equívocos políticos e metodológicos se repetem como o de vincular o financiamento à gestão e à avaliação de resultados, num processo em que a responsabilização não pode ser unilateral, como tem sido proposta. Além disso, a qualidade do ensino não é sinônimo de nota, como tem sido alardeado principalmente pela mídia. O Ideb ou qualquer outro indicador deve ser compreendido como “indício”, como um elemento, aspecto que pode ser considerado e agregado à autoavaliação institucional.

Regulação do trabalho docente: a presença da avaliação externa

O processo de reestruturação do capital tem engendrado as demandas de um Estado mais regulador, o qual, como discutirmos anteriormente, salienta a necessidade da eficiência e da eficácia do setor público. No âmbito educacional esses mecanismos de regulação têm se configurado em diferentes frentes, centralmente na gestão, no financiamento e na avaliação sistêmica.

Nesse contexto o Estado neoliberal assumiu como característica um movimento de limitação dos gastos públicos em diferentes áreas e ao mesmo tempo acentuou sua cobrança sobre as escolas, promovendo um processo intenso de direcionamento do trabalho docente sem, no entanto, ter que despender controle minucioso do percurso, pois passou a promover a exigência por resultados via avaliação externa. Esse recurso conduziu muitas escolas a direcionar sua prática pedagógica de acordo com as exigências das provas aplicadas pelo governo.

O Estado assumiu dupla face: ínfimo para o financiamento e investimento no setor público e máximo enquanto fiscalizador e avaliador. Nesse sentido, interessa-nos aqui focar na avaliação em larga escala, visto que a mesma tem viabilizado elementos para a própria estruturação regulatória no campo da gestão e do financiamento, bem como sobrepondo significativa interferência sobre o trabalho docente.

No contexto brasileiro em nível nacional a relevância da regulação por meio da avaliação externa se ampliou especialmente no Governo FHC com a implantação do Sistema Nacional de Avaliação (SNA), desde a educação básica ao ensino superior. O sistema de avaliação foi composto pelo Sistema de

Avaliação do ensino Básico (SAEB), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), pelo Exame de Capacitação do Ensino de Jovens e Adultos (ENCEJA) e pelo Exame Nacional de Cursos (ENC).

Em relação à educação básica, foco do presente trabalho, Freitas (2007) destaca que fica notório, a partir de 1988, a implementação do complexo “medida-avaliação-informação”, via pela qual nota-se uma forte presença reguladora da União. Entretanto, os documentos oficiais destacam outro discurso em relação à avaliação, afirmando um compromisso com a intervenção diante dos problemas identificados. Asseguram que a avaliação foi criada com o objetivo de monitorar a qualidade do ensino, bem como verificar a equidade e a eficiência dos sistemas de educação básica, com a finalidade de identificar as diferenças regionais e fatores que influenciam na aprendizagem dos alunos, promovendo as ações necessárias.

Dando continuidade a este discurso, o governo Lula em abril de 2007, com o decreto 6.094/2007, definiu as diretrizes para a efetivação do PDE. Nesse documento, a avaliação sistêmica ganha maior centralidade com a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que é resultado do desempenho dos estudantes na Prova Brasil e no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) aliados às taxas do Educacenso.

O IDEB permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferência com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos (PDE, 2007, p.23).

Realmente a finalidade da avaliação externa é servir como instrumento fundamental no quadro de planificação e tomada de decisões na área educativa. Porém, nossa realidade não tem vivido estas características, as políticas avaliativas implementadas, segundo Sobrinho (2002), apontam para modelos de

avaliação que são originados pela lógica liberal, pois em seus princípios estão presentes a ideia da liberdade de escolha, o individualismo e o empirismo. Princípios estes, compatíveis com a sociedade mercantilista, competitiva e individualista.

Tanto no modelo de responsabilização baseado na lógica do mercado, quanto no modelo que se apóia no controle administrativo, são proferidas formas de avaliação predominantemente quantitativas, como as que são utilizadas em testes objetivos ou estandardizados, que facilitam a medição e permitem a comparação dos resultados acadêmicos (AFONSO, 2005, p.46).

A avaliação externa baseada na lógica do mercado tem influenciado a organização do trabalho pedagógico da escola e mais especificamente na condução do processo de ensino por parte do professor, pois, muitas vezes, apoiam a responsabilização do professorado com o sucesso e ou fracasso do aluno; a orientação curricular via conteúdo cobrado nas avaliações; a relação entre os resultados da avaliação e o financiamento das instituições; a competição entre professores e escolas; as escolas identificadas como núcleo de gestão; a constituição de novos atributos sobre os docentes e a precarização do seu trabalho devido à reestruturação de suas funções e responsabilidades. Percebe-se a incorporação dos princípios do mercado para lógica do sistema público de educação.

Estes e outros elementos têm conduzido a um movimento de intensificação do trabalho docente diante das novas demandas e cobranças por parte do Estado e da própria comunidade.

Os serviços públicos, particularmente a educação, foram submetidos a programas de avaliação externa para medir a eficiência e a eficácia do seu desempenho, e seus resultados foram tomados como padrão de qualidade que se queria para o ensino; a atividade dos professores ultrapassava o limite da sala de aula: eles passaram a participar ativamente na administração física e financeira da escola. (FONSECA, 2009, p.2710)

O Estado tem destacado a necessidade de racionalização do sistema educacional, com a justificativa de elaboração de planos mais eficazes do processo educativo, o que demandaria, portanto, a avaliação sistêmica. Completando o ciclo, diante dos resultados dessas avaliações o governo propõe, normalmente, soluções técnicas viabilizadas por programas que buscam a correção de fluxo escolar como a progressão continuada, a implantação de ciclos e a aceleração da aprendizagem. Estas estratégias levam novos desafios aos docentes, visto que os programas instigam acelerar o processo de aprendizagem e eliminar a retenção dos alunos.

A “responsabilidade” pela solução dos problemas educacionais tem recaído sobre o trabalho do professor, o qual deve conseguir resolver as dificuldades enfrentadas em sala de aula ou mesmo da escola. Deve encontrar caminhos para a solução de problemas que estão muitas vezes além de suas possibilidades, seja devido à sua formação; às condições de trabalho da escola e pelas condições particulares que circundam a realidade de muitas famílias brasileiras, devido a desigualdade na distribuição de renda e da estrutura social brasileira.

As condições sociais das famílias também não aparecem nas análises efetivas dos resultados ou mesmo atreladas a estes no momento de divulgação dos dados na mídia. Como afirma Oliveira (2005), as medidas propostas surgem como soluções que são colocadas como necessárias para a resolução de problemas de ineficiência administrativa dos próprios sistemas escolares, vindo ainda “acompanhada da ideia de transparência (prestação de contas e demonstração dos resultados) e de participação local” (p.763).

Assim, os dados das avaliações são classificados e divulgados em várias vias de acesso à comunidade, permitindo a identificação da escola e o seu ranqueamento. Além disso, induz a compreensão social de que o papel do

Estado está sendo comprido ao gerar o mecanismo para que a sociedade conheça a qualidade de cada instituição, como se ela por si só fosse responsável pelo seu sucesso ou fracasso.

Exemplo do processo de exploração do Ideb para ranquear as instituições e divulgar para a comunidade, a fim de que esta cobre da escola pela qualidade do ensino oferecido, pode ser observado na série de reportagens da Rede Globo de Televisão emitida no mês de maio de 2011 no Jornal Nacional. O quadro blitz da educação aponta a responsabilidade da instituição e, centralmente, a figura do diretor e professores pelo resultado atingido no Ideb. As condições históricas e diferenças que marcam as famílias que compõem a escola brasileira não aparecem em cena. Esse processo

[...] de uma maneira geral, têm acompanhado a tendência de retirar cada vez mais o Estado do seu papel executor e transferir para a sociedade – esta muitas vezes traduzida de forma simplificada como o mercado – a responsabilidade pela gestão executora dos serviços alterando a relação com o público atendido (OLIVEIRA, 2005, p. 763).

Neste sentido, a escola tem “autonomia”, desde que, ela dê conta das exigências que vem do MEC e da comunidade. Esse fortalecimento coloca nas mãos dos docentes as respostas às demandas sociais. Fator que tem direcionado forte interferência no trabalho docente, visto que apenas ele tem que dar conta do aprendizado do aluno, independente do número de alunos por sala; da ausência de material didático-pedagógico; do número de aula ministrada; da limitada condição física da escola; do precário processo de formação continuada; da falta de tempo incluso na carga de trabalho para o planejamento e tantas outras questões materiais e pedagógicas que compõem as condições de trabalho da categoria.

Se, por um lado, os professores são muito visados pelos programas das reformar educacionais como agentes centrais da mudança e vêm-se responsabilizados pelo êxito ou insucesso

dos programas, por outro, as medidas de natureza econômico-administrativa, que propõe a racionalização dos serviços e o controle dos gastos na área pública, interferem nas condições de trabalho dos professores. As medidas estabelecem restrições às quais as escolas devem submeter-se ao realizar o trabalho pedagógico. Desta forma, a própria organização do trabalho acaba sendo um dos fatores de precarização do trabalho do professor. (OLIVEIRA; AUGUSTO, 2008, p.96)

Nesta conjuntura, há diferentes possibilidades de ação/reação dos professores diante da regulação promovida pelo Estado por meio de avaliação externa. De um lado, pode indicar em direção à ação consciente que leva os professores à análise crítica das práticas avaliativas emanadas pelo governo, assumindo a responsabilidade da escola no que lhe cabe e cobrando do Estado as condições de trabalho necessárias. De outro lado, pode caracterizar uma ação alienada, levando muitos professores a permanecer na superficialidade da discussão da avaliação, reagindo com a negação dos dados ou se apropriando da responsabilidade que tem sido lançada sobre eles. Na segunda alternativa, o professor assume a avaliação externa como base de orientação de suas práticas pedagógicas em sala de aula, tentando atender às demandas do conteúdo cobrado. Perde, assim, a sua autonomia docente, já que tudo passa a ser definido pela cobrança externa.

Nos sistemas educativos que possuem essas avaliações externas se levantam movimentos e posições críticas para um procedimento que torna os docentes mais dependentes da ordenação externa, subtraindo-lhes autonomia profissional; por outro lado, tem importantes conseqüências educativas negativas. Qualquer avaliação que se faça desde forma, pretendendo fixar-se no básico, acaba ocupando-se inevitavelmente de aprendizagens relacionadas com objetivos curriculares empobrecidos, ainda que só sejam pelo fato de que são os mais fáceis de comprovar e medir. (SACRISTÁN, 2000, p. 320)

Esta situação de perda da ação consciente e propositiva do trabalho docente caracteriza o artifício de proletarização que o professor tem vivido, no qual a educação se distancia do controle do professor. Ou ainda, segundo Oliveira (2004), a forte referencia ao voluntarismo se mistura à ideia de que o trabalho desenvolvido na escola não demanda conhecimentos específicos, mas que ao contrário pode ser debatido e definido por leigos. Gera “um sentimento generalizado de que o profissionalismo não é o mais importante no contexto escolar” (p.1135). De acordo com a autora, a precarização do trabalho do professor tem gerado ansiedade e desestabilidade dos docentes.

O que temos observado em nossas pesquisas é que os trabalhadores docentes se sentem obrigados a responder às novas exigências pedagógicas e administrativas, com tudo expressão sensação de insegurança e desamparo tanto do ponto de vista objetivo – faltam-lhes condições de trabalho adequadas - quanto do ponto de vista subjetivo (OLIVEIRA, 2004, p. 1140).

Portanto, o professor ao assumir para si essa responsabilidade, indicada na pesquisa de Oliveira (2004), explicita como rapidamente a lógica da responsabilização tem marcado a nexos da avaliação externa no Brasil. Na configuração das políticas educacionais das últimas décadas a avaliação em larga escala tem assumido funções bem definidas, que tem auxiliado uma nova trama de relações no interior da escola.

Considerações

O sentido regulatório por parte do Estado em diferentes setores da sociedade parece se legitimar no Brasil acentuadamente no campo educacional, reestruturando tanto a prática pedagógica quanto as próprias características do

que se defendia como uma educação de qualidade. A rápida absorção desta modalidade de avaliação parece estar relacionada ao solo fértil da ideia da avaliação classificatória que tem acompanhado há muitos anos a experiências das escolas públicas. Assim, de uma cultura de uma avaliação da aprendizagem marcada pela classificação dos alunos, passamos para avaliações externas que classificam e marcam escolas e professores.

Por conseguinte, com a emergência de políticas neoliberais vem ocorrendo a ampliação dos mecanismos de responsabilização docente, visto que já era evidente a grande desilusão e desconfiança da educação em relação às possibilidades de ascensão econômica e social por meio da escolarização. Por isso, era eminente a necessidade de justificar perante a população os resultados alcançados pelas escolas. É nesse contexto que há a constituição das condições sociais para a implementação de mecanismos de responsabilização das escolas públicas, centralmente do professor. Embora, no Brasil o discurso oficial tenha definido que as avaliações em larga escala não seriam utilizadas para identificação das escolas, turmas, alunos, professores e diretores evitando comparações, na prática, o ranqueamento é a tônica das atuais políticas.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. A. Educação: um novo patamar institucional. *Novos estud. - CEBRAP*, Jul 2010, n.º. 87, p.131-143

AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educ. Soc.* n.75, 2001.

ALVES, G. *Dimensões da Reestruturação Produtiva: ensaios de sociologia do trabalho*. 2ª edição – Londrina: Praxis, 2007.

BRASIL, *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas (PDE)*. Brasília: MEC, 2007.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 abr. 2007.

BRASIL. CONAE, 2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. *Documento Referência*. MEC, Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação: *Prova Brasil: ensino fundamental: matrizes de referência, tópicos e descritores*. Brasília: MEC, SEB, Inep, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. *Site*. Brasília, DF: INEP/MEG, 2007. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: mar. 2009.

BRASIL. *Lei 11.494 de 20 de junho de 2007*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em: 26 jun. 2007

DAVIES, N. *Fundeb. a redenção da educação básica?* . Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

DAL ROSSO, S. *Mais trabalho!* São Paulo: Boitempo, 2008.

FONSECA, M. É possível articular o projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola? Reflexões sobre a reforma do Estado e a gestão da escola básica. In. FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. *Crítica da escola e políticas educativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

FREITAS, D. N. T. de. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Campinas: Autores Associados, 2007.

FRIGOTTO, G. Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, D. (ORG.). *Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 25-54.

GENTILI, P. *Neoliberalismo e educação: manual do usuário*. In: SILVA, T.T. e GENTILI, P. (org.). *Escola S. A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília, DF: CNTE, 1996,

GOODSON, I. R. *As políticas de currículo e de escolarização*. Petrópolis: Vozes, 2006; p. 107-157.

HELENE, O. A. Análise dos indicadores de conclusão escolar nas últimas cinco décadas, *Revista Adusp*, n. 46, janeiro de 2010, p.46-52

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). *Censo da Educação Básica*. Brasília, DF: INEP/MEG, 2007. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em mar. 2009.

LORDÊLO, J. A. C. Publicização da Gestão Escolar: Descentralização radical, Privatização ou Desresponsabilização do Estado? *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, V. 17, n. 2, p.181-186, Jul/Dez, 2001.

OLIVEIRA, D. A.; AUGUSTO, M. H. G. Gestão escolar e trabalho docente nas redes públicas de ensino de Minas Gerais. In. MONFREDINI, I. *Políticas educacionais, trabalho e profissão docente*. São Paulo: Xamã, 2008.

OLIVEIRA, D. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docente. *Educação & Sociedade*. Políticas Públicas de Regulação: Problemas e perspectivas da educação básica. Campinas, v. 26, n. 92, p.725-752, out. 2005. Número Especial.

PINTO, J.M.R. *O financiamento da educação no governo Lula*. RBPAAE – v.25, n.2, p. 323-340, mai./ago. 2009.

SACRISTÁN, J.G. A avaliação no ensino. In: SACRISTÁN, J.G. Gomez. A. I. P. *Compreender e transformar o ensino*. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

SAVIANI, D. PDE - *Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC*. Campinas, SP: Autores Associados, 2009. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, 99).

SAVIANI, D. "Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação". *Trabalho, Educação e Saúde*, vol. 6, n. 2, jul.-out., 2008, p.213-231.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

SILVA, M. S. P. Organização do trabalho escolar e políticas educacionais no limiar do século XXI. In: CICILLINI, Graça Aparecida; NOGUEIRA, Sandra Vidal. *Educação escolar: políticas, saberes e práticas pedagógicas*. Uberlândia: Edufu, 2002, p. 137160.

SOARES, L. T. *Ajustes neoliberais e desajuste social na América Latina*. Petrópolis, RJ: Vozes. 2001.

SOBRINHO, J. D. Campo e Caminhos da Avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. (Org.). *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002, p. 13-62.