

# Avaliação como Construção Social – reflexões sobre as Políticas de Avaliação da Educação no Brasil

Stela M. Meneghel<sup>1</sup>  
Adolfo Ramos Lamar<sup>2</sup>

**Resumo:** Este texto desenvolve a idéia de avaliação como construção social, pois formulada em situações objetivas e específicas e em um quadro estruturado de valores que a justificam e produzem sentidos. Com base nesta concepção, discute a política de avaliação da educação no Brasil, cujo discurso enfatiza o seu caráter científico ou 'neutro' e sua objetividade e confiabilidade técnica (uma vez produzida por especialistas). Para tanto apresenta, em um primeiro momento, o contexto que introduziu a avaliação no país e seus pressupostos educacionais – formação de mão-de-obra para suprir demandas do setor produtivo e do capital. E discute, em seguida, à luz da complexidade do ato avaliativo, os fundamentos epistemológicos de alguns dos elementos que compõem o discurso e a prática governamental sobre avaliação, ressaltando suas limitações para a educação à medida que restritos ao controle de resultados.

**Palavras-Chave:** políticas educacionais; reformas educativas; construção social; avaliação objetiva; formação humana.

**Abstract:** The paper develops the idea of evaluation as a social construct, since it is formulated in objective and specific situations and in a structured frame of values that justify it and produce meanings. Based on this notion, the paper discusses the evaluation policy for brazilian higher education, whose discourse emphasizes its scientific and "neutral" character as well as its objectivity and technical reliability (conducted as it is by specialists). The text discusses first the context which introduced evaluation in the country and its educational assumptions – training of labor force to meet the demands of the productive sector and of capital. Next, due to the complexity of the evaluative act, the text discusses epistemological bases of some elements which constitute the government's discourse and practice with regard to evaluation, pointing out its limitations vis a vis education, since it is restricted to the control of results.

**Key words:** Educational policy; educational reform; social construct; objective evaluation; human development.

## I. INTRODUÇÃO

A idéia de que a avaliação da educação (seja de aprendizagem, programas ou instituições) pode levar à modernização e melhoria dos processos educativos tem justificado, na última década, uma série de ações empreendidas por órgãos e agências governamentais em todo o mundo. O presente trabalho visa abordar alguns aspectos relacionados à política de avaliação implementada no Brasil a partir da década de 90, chamando a atenção para a complexidade do ato avaliativo - em particular, para como seu caráter social condiciona significados e resultados.

Acreditamos que a ênfase nos aspectos técnicos e nos possíveis benefícios da atual política de avaliação tem escamoteado seu inevitável caráter político, bem como seus determinantes e suas implicações socioeconômicas e culturais.

*“Como tudo o que é humano está mergulhado em valores, tudo o que é social, e este é o caso da educação, tem necessariamente um sentido político; a avaliação deve ser vista como uma questão também pública, não só técnica, e de amplas conseqüências na e para a sociedade”* (DIAS SOBRINHO, 2000:91)

A noção de que toda avaliação é **produzida** em situações específicas e concretas, a partir de um contexto objetivo e em um quadro estruturado de valores que a justificam e formulam sentidos, tem passado despercebida. Cabe, portanto, recuperar o caráter de **construção social** da avaliação, assim como de todos os fenômenos relacionados à educação<sup>3</sup>, contrariando a crença – comum, inclusive, entre acadêmicos – de que sua conformação

3 POPKEWITZ (1997) aborda a importância de recuperar os elementos contextuais que contribuem com a formação de professores: “A pesquisa sobre o pensamento do professor postula a necessidade de um conhecimento contextual do ensino, embora a pergunta obscureça as condições de ensino. É elaborada uma linguagem universal que esconde a maneira pela qual o pensamento não é somente o que um professor individual traz para o contexto” (p.192).

1 Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Regional de Blumenau/FURB; doutora em Políticas Educacionais pela Unicamp. E.mail: stmeneg@zaz.com.br

2 Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Regional de Blumenau/FURB; doutor em Filosofia e História da Educação pela Unicamp. E.mail: arlamar@hotmail.com

midade com critérios 'científicos'/neutros impede a elaboração de juízos de valor condicionados a questões subjetivas e contextuais.

Serão analisados, inicialmente, os pressupostos e origens das atuais políticas e propostas governamentais de avaliação da educação implementadas nos vários níveis do sistema de ensino brasileiro (básico, médio e superior) a partir de seus condicionantes econômicos, políticos e sociais. Em seguida, discutiremos o fundamento epistemológico de alguns elementos característicos do discurso destas políticas, analisando-os à luz da complexidade do ato avaliativo: (i) seu pretenso caráter científico ou 'neutro'; (ii) a objetividade advinda da utilização de indicadores quantitativos; (iii) a confiabilidade dos mecanismos de avaliação adotados, uma vez que elaborados por especialistas. Finalizando, faremos breves considerações sobre as limitações, para a educação, de uma avaliação centrada no controle de resultados.

## II. DAS ORIGENS E PRESSUPOSTOS DAS ATUAIS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO

### II.1 – O Estado Neoliberal e suas repercussões na política educacional da América Latina

O modelo de Estado intervencionista ou de Bem-Estar, que vigorou no Ocidente até meados dos anos 80, representava um pacto social entre o trabalho e o capital. Originado no início do século XX, mas fortemente impulsionado após o término da Iª Guerra Mundial, com o *New Deal*, constituiu-se em uma formação de governo na qual os cidadãos podiam aspirar a níveis mínimos de bem-estar - em educação, saúde, seguridade social, salário e moradia - como direitos que deviam ser garantidos. No entanto, a crise do modelo econômico desencadeada na década de 70, que provocou forte recessão em todo o mundo capitalista avançado devido à combinação de baixas taxas de crescimento e de grande inflação (estagflação), colocou em xeque o modelo de Bem-Estar. A partir daquele momento as idéias neoliberais, até então apenas na teoria, ganharam força, defendendo uma configuração estatal: 1) capaz de romper o poder dos sindicatos; 2) forte no controle do dinheiro; 3) parco em gastos sociais e intervenções econômicas (ANDERSON, 1995).

No neoliberalismo, enquanto as privatizações e o setor privado são glorificados como parte de um mercado livre, baseado na produtividade e eficiência decorrente da competição, as políticas distributivas, previdenciárias, fiscais e sociais do Estado são combatidas como ineficientes, improdutivas, anti-econômicas e limitadoras

da liberdade individual, além de restringirem a lucratividade. O 'Estado mínimo', portanto, em contraposição ao intervencionista, reduz ao máximo sua participação na economia e na regulação do mercado, aberto aos tratados de livre comércio e à competição. A formulação da política pública, de acordo com estes princípios, é condicionada pela privatização e diminuição do gasto público. Nesta direção, seguindo decisões tomadas no chamado 'Consenso de Washington' e liderados pela Inglaterra, EUA e Alemanha, diversos países empreenderam, nas duas últimas décadas do século XX, ações de reforma que deveriam promover a modernização e o aumento da eficiência da administração pública<sup>4</sup>.

Medidas de ajuste estrutural e fiscal redefiniram o rumo das políticas econômicas e sociais, reordenando as atividades estatais a partir da sua *descentralização*, em uma paulatina 'transferência' das responsabilidades do Estado para o mercado e a comunidade. Esta passagem colocou o antigo Estado interventor na condição de *regulador*, tomando por base critérios de *eficiência*, *competição* e *qualidade* advindos do mercado (NEAVE, 1988). Tais transformações também se fizeram notar de forma bastante significativa na América Latina - ainda que o Estado de Bem-Estar, nesta região, não tenha conseguido instaurar um sistema de seguridade social tal como os países de Primeiro Mundo. Refletindo a movimentação internacional, a maior parte dos governos latino-americanos foi cenário de reformas administrativas e econômicas que primaram pela adoção da lógica do mercado nos organismos estatais<sup>5</sup>.

Ao mesmo tempo em que a ascensão das teorias econômicas neoliberais alterou o modelo de intervenção estatal na sociedade, a globalização das relações comerciais e o desenvolvimento de tecnologias de comunicação e informação, que converteram o mundo em uma 'aldeia global', socializaram uma nova visão de educação. Não há dúvidas de que, desde o século XVIII, ela tem estado intimamente associada, de diversas formas, ao interesse econômico, em detrimento da formação

4 Os eixos da nova concepção de crescimento e desenvolvimento dados pelo Consenso de Washington eram: 1) equilíbrio orçamentário a partir da redução dos gastos públicos; 2) abertura comercial e redução de tarifas de importação; 3) liberalização do ingresso do capital estrangeiro; 4) desregulamentação dos mercados internos com estímulo do Estado; 5) privatização de empresas e serviços públicos (SOARES, 1996).

5 As principais medidas tomadas nesta direção foram: ajuste fiscal, privatização, desregulamentação do setor financeiro, liberalização do comércio, incentivo ao investimento externo, reforma do sistema previdenciário e do mercado de trabalho. Para detalhes sobre as reformas de Estado na América Latina cf. BAER, MALONEY (1997).

humanística. Nas últimas décadas, porém, esta tendência parece ter se acentuado. Tendo assumido a responsabilidade pela inserção de indivíduos no mercado e pelo aumento da sua competitividade, a educação tem estado submissa a este. Daí o surgimento da idéia de ‘competências’ a serem desenvolvidas no espaço escolar em adequação a padrões de ‘empregabilidade’ (PERRENOUD, 2000) e sua ênfase e fragmentação em programas de ‘treinamento’ que atendem às demandas do capital<sup>6</sup> (CATAPAN; THOMÉ, 1999). Esta contribuição do conhecimento para o desenvolvimento econômico das nações tem servido para generalizar conceitos, indicadores e mecanismos de valorização e promoção de características/competências educacionais utilizadas no mercado<sup>7</sup>.

Mais uma vez, estas mudanças refletiram em diversos países da América Latina que, a partir dos anos 80, efetuaram um conjunto de reformas educativas<sup>8</sup>. A adoção da concepção neoliberal, que levou à proposição de medidas que imprimiram à educação caráter instrumental, utilizou como estratégia de convencimento a identificação e o reforço, nestes países, de problemas como: a) altos índices de evasão e repetência; b) inadequação dos currículos às novas demandas do conhecimento; c) falta de qualidade e renovação dos métodos de ensino. A idéia de *crise* em todo o sistema educacional auxiliou a aceitação, neste setor, de alterações estruturais - que se

6 Ao tratar da Inglaterra atual, GIDDENS (2000:245) também chama a atenção para o fato de que, embora a tecnologia sempre tenha, historicamente, influenciado a educação, esta influência, sobretudo das tecnologias de informação, tem aumentado muito nos últimos tempos (já não se reduz a colégios e universidades, abrangendo museus, parques científicos e reservas). Por esta via, assinala que os *colleges* estão sendo “reestruturados” segundo modelos das grandes empresas.

7 “A economia mundial passou por enormes mudanças nos últimos 20 anos, que fizeram a qualidade dos sistemas educacionais tornar-se ainda mais importante para a saúde econômica das nações. As revoluções ocorridas nas áreas da informação e das telecomunicações estão no cerne das mudanças, que requerem uma infra-estrutura que inclua, entre outros elementos, uma força de trabalho com sólida base de conhecimentos matemáticos e científicos com capacidade efetiva de comunicação” (CASTRO; CARNOY, 1997).

8 Embora as reformas educacionais no Chile tenham iniciado na década de 70, os últimos quinze anos do século XX, na maior parte dos países latino-americanos, se caracterizaram pelo estabelecimento de um conjunto de reformas com uma série de metas comuns, tais como: lograr maior equidade no acesso à educação; melhorar a qualidade do serviço oferecido, assim como de seus resultados; formar, para os usuários (estudantes, pais e sociedade), uma rede de informações sobre o conjunto do sistema e os resultados da sua avaliação; revisar os conteúdos curriculares e, em alguns casos, os livros didáticos; e, em menor medida, incorporar ao trabalho docente os aportes da psicologia da aprendizagem - em especial os vinculados às chamadas ciências cognitivas (DIAS BARRIGA; ESPINOSA: 2001).

esperava capazes de suprir as demandas advindas do processo de globalização e de promover a inserção competitiva no mercado (DIAS BARRIGA; ESPINOSA: 2001).

Elaboradas e impostas pelos governos, as reformas educacionais estavam claramente fundamentadas no paradigma econômico, à medida que ressaltavam como princípios: descentralização (como exigência de maior eficiência e democratização dos processos educativos, inclusive de gestão); redução do gasto público e aumento da eficiência dos serviços oferecidos; maior aproximação com as culturas locais; liberalismo econômico; modernização; aceleração da produção do conhecimento científico e das tecnologias dele derivadas. As propostas implementadas, além de contarem com amplo apoio de agências econômicas internacionais<sup>9</sup>, também pressionavam para o aumento do número de matrículas e do rendimento educacional (da perspectiva do desenvolvimento de habilidades no trabalho). Todas as medidas tinham por objetivo melhor qualificar o ‘capital humano’ para competir no cenário mundial, ao mesmo tempo em que conferiam à educação uma função política: fonte de mobilidade social (DIAS BARRIGA; ESPINOSA: 2001).

## II.2 - A Avaliação no âmbito da nova política educacional

Neste contexto de Estado regulador, em que as empresas e serviços estatais adotaram um *ethos* próprio do mercado, a avaliação de programas e políticas sociais, inclusive educacionais, adquiriu grande importância. A utilização de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos, e a necessidade de introduzir mecanismos de responsabilização e controle mais sofisticados fizeram da avaliação - baseada em indicadores objetivos capazes de medir performances - pré-requisito para o acompanhamento dos níveis de competitividade. Não por acaso, em 1991 a OCDE já destacava, em seus boletins, a ‘renovação’ do interesse dos países pela avaliação devido, essencialmente, a três necessidades: (i) disponibilidade de mão-de-obra mais qualificada; (ii) melhoria da qualidade da educação, de modo a aumentar a eficácia dos recursos empregados; (iii) nova tendência de partilha, entre as autoridades cen-

9 O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, além da Unesco, tiveram importante papel na difusão de mudanças de concepção de educação. Eles participaram de forma direta neste processo, à medida que fizeram diagnósticos, lançaram documentos, divulgaram relatórios, promoveram diversas reuniões e seminários, sempre reforçando a idéia da contribuição da educação para o desenvolvimento econômico dos países. Cf. DE TOMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (1996).

trais e locais, da responsabilidade sobre o sistema (AFONSO, 2000).

A atribuição de maior importância à avaliação de programas e políticas sociais, bem como o surgimento de diversas metodologias para tanto, teve início nos EUA, na década de 60, quando ampliou-se o enfoque de 'obtenção de indicadores de desenvolvimento econômico'. Mas o propósito de realizar diagnósticos sociais multidisciplinares, utilizando diversas metodologias e tomando por base informações qualitativas, a fim de encontrar causas de problemas e promover as intervenções necessárias à sua resolução, foi radicalmente alterado a partir da década de 80. Os cortes de recursos em programas sociais, ocorridos na era Reagan, converteram a avaliação em "*algo demasiado importante para ser deixado nas mãos dos avaliadores*". A partir de então, a burocracia governamental criou, em diversas áreas, suas próprias agências para cuidar do assunto, renovando a ênfase em instrumentos padronizados e objetivos, próprios à comparação de resultados, prestação de contas e centralização de decisões administrativas. No caso da educação, a avaliação também passou a ser empregada para fins de disciplina, não de diagnóstico, com a interpretação de resultados restringindo-se à contagem da pontuação em testes (HOUSE, 1992).

A avaliação 'objetiva' foi retomada, portanto, simultaneamente à implementação de medidas neoliberais, como auxiliar na gestão de indicadores de aproveitamento de serviços sociais básicos (programas de saúde, planejamento familiar, nutrição), de aumento de eficiência na utilização de recursos, de verificação de produtividade, entre outros. Cabe notar inclusive que, neste período, diversos setores da administração pública – educação, saúde, habitação – assumiram valores e discursos da esfera econômica para justificar suas reformas administrativas.

No Brasil, onde as políticas educacionais também foram reorientadas visando promover maior consonância com o mercado e capacitar para a produção e manutenção da engrenagem econômica, a discussão sobre a necessidade de avaliação surgiu com o ensino superior, na década de 80. A exigência de revisão da qualidade dos cursos de graduação e a revalorização dos títulos outorgados entrou para a ordem do dia, e preocupações com temas como democratização – um dos principais tópicos do discurso educacional até aquele período – foram reconvertidos para modernização, entendida como racionalização, otimização, excelência, entre outros

(SGUISSARDI, 1997). A percepção sobre a falta de indicadores de resultados objetivos, que permitissem analisar a produtividade do sistema educacional – em todos os seus níveis – converteu a avaliação em objeto central das políticas para o setor.

Ocorreu, portanto, que a **valorização da educação**, feita sob a égide da '*sociedade do conhecimento*', da '*qualidade total*' e do aumento de competitividade numa sociedade tecnificada e globalizada, levou à estruturação, na esfera pública, de modelos administrativos 'modernos', fundados na descentralização, autonomia financeira e planejamento flexível, que buscaram introjetar na esfera educacional as noções tecnoburocratas de racionalidade, eficiência, eficácia e produtividade características da lógica empresarial capitalista. Neste contexto, a organização de um sistema de avaliação tornou-se essencial à formulação e gestão de políticas, sendo determinante, como aponta ANGULO (1993), para a elaboração de critérios de distribuição de recursos dentro de uma perspectiva 'produtivista'<sup>10</sup>.

No bojo deste processo houve, no país, a implementação de programas de controle de resultados da performance de alunos e instituições em todos os níveis:

- Sistema de Avaliação do Ensino Básico - SAEB;
- Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM;
- Exame Nacional de Cursos – ENC.

Diante deste quadro, fica compreensível por quê estas propostas de avaliação – elaboradas em termos de 'afereção de resultados' e com enfoque na qualidade e na eficiência segundo o prisma do mercado – não se ocuparam com integrar elementos como relevância pública e social, ou quaisquer outros relativos a atividades culturais e humanísticas. Ao centrarem-se no produto e na gestão em sua capacidade de competir, e não no *processo educativo*, compreendido como formação humana e construção da cidadania, descartam princípios e valores como democracia, solidariedade, autonomia, emancipação.

O tópico a seguir discutirá alguns elementos recorrentes no discurso governamental brasileiro sobre avaliação ancorado no alicerce produtivista.

10 Embora estejamos enfatizando, neste texto, a importância da avaliação no contexto das reformas, cabe lembrar que não foram menos importantes, para a política educacional, medidas tomadas com o objetivo de descentralização e estímulo à busca de recursos no setor privado - que promoveram, por exemplo, incremento de parcerias entre Estado-Sociedade e a criação de programas como *Amigos da Escola* e *Escola para Todos*.

---

**Cabe recuperar o caráter de construção social da avaliação, assim como de todos os fenômenos relacionados à educação.**

---