

## **A qualidade do ensino na era dos indicadores: crítica da racionalidade tecnológica**

Carlos Antonio Giovinazzo Jr\*

Maria Angélica Pedra Minhoto•

### **Introdução**

Este artigo é resultado do desenvolvimento do projeto de pesquisa temático *Teoria crítica, formação e indivíduo*, que tem como objeto, desde uma perspectiva histórica, as relações recíprocas entre Psicologia e Estatística e a articulação destas na esfera educacional. Parte-se do pressuposto que duas tendências antagônicas persistem na Ciência: a crescente especialização do conhecimento e o apelo à interdisciplinariedade no tratamento dos objetos. Na primeira etapa do projeto, o propósito é explorar a hipótese de que a ambiguidade presente no confronto dos métodos quantitativos e qualitativos é uma das contradições da racionalidade tecnológica que sustenta a sociedade industrial. Pretende-se estudar os usos da estatística em pesquisa educacional e a produção de indicadores que visam promover a avaliação e aferir a qualidade da educação. O que se segue é uma primeira aproximação ao tema em estudo.

A partir da Constituição Federal de 1988, o ensino fundamental foi definido como *direito público subjetivo* de todo o brasileiro, isto é, uma etapa obrigatória que deve ser oferecida regular e gratuitamente pelos governos. Em decorrência, tanto pais ou responsáveis pelas crianças e jovens quanto os governos são obrigados a garantir o acesso e a permanência dessa população na escola, podendo ser responsabilizados juridicamente pelo não cumprimento de suas obrigações. Além disso, a CF/88 estabelece como princípio a garantia de um *padrão de qualidade* da educação.

Com o objetivo de induzir e cobrar dos sistemas de ensino tal padrão, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96, de 24/12/96), em seu Art. 9º, determina à União que assegure um “processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

---

\* Doutor em Educação e professor do Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política, Sociedade (PUC-SP)  
• Doutora em Educação e professora da UNIFESP

O exame detalhado do contexto em que se inserem tais avaliações revela a produção de mecanismos que incrementam o controle e o exercício do poder no âmbito da educação (cf. BONAMINO e FRANCO, 1999; MINHOTO, 2003; SANTOS, 2002). Neste texto, parte-se do entendimento de que as políticas educacionais assumem o caráter de “tecnologia”, pois estão em conexão com instrumentos, dispositivos e invenções e se utilizam deliberadamente de conhecimentos científicos para o ajustamento e adaptação dos indivíduos ao sistema social. O objetivo é o de examinar a produção de indicadores educacionais, elaborados a partir das avaliações, levando em conta a transformação do significado da qualidade na história da educação brasileira.

### **Alterações no conceito de qualidade no movimento histórico das políticas educacionais**

Tomando o desenvolvimento das estatísticas educacionais como recurso de administração do sistema de ensino, é possível perceber que os resultados das análises de dados feitas por estudiosos e pelos governos, até o início da década de 1970, giraram em torno da ineficiência na oferta de vagas escolares. Pode-se considerar, portanto, que a universalização do acesso à escola figurou como problema central na definição da qualidade do sistema de ensino, até então (cf. BEISIEGEL, 1964 e 1986; SPOSITO, 1992).

A (lenta) resposta oficial a esse diagnóstico configurou-se na construção de prédios escolares e na contratação de professores. Se, por um lado, tal resposta revela o embate das classes populares pelo direito à escolarização, por outro, mostra-se como estratégia de equacionar as tensões geradas pelo aumento da interdependência entre os diversos estratos sociais que se formam nas sociedades modernas. O acesso à escola, para diferentes frações sociais, mostra a mudança na distribuição geral de poder e transforma a escola em uma espécie de moeda de troca para apaziguar as “aspirações populares”, produzindo com isso uma impressão de mobilidade social em frações mais baixas das classes médias e das classes populares.

Quando o acesso à escola começa a se aproximar da universalização, verifica-se um deslocamento do diagnóstico e definição de qualidade do sistema de ensino: volta-se à permanência das crianças e jovens na escola e à conclusão de ciclos cada vez mais longos de estudo. A seletividade que antes era dada pela dificuldade de acesso passa a se realizar no interior do próprio processo de escolarização – perceptível pelas altas taxas de reprovação e evasão escolares.

As respostas das administrações públicas a esse novo diagnóstico começam a tomar corpo, na década de 1980, em políticas de não reprovação, chamadas de “promoção automática”, “progressão continuada” ou “ciclos”. Além disso, em 1985 também houve o questionamento de alguns pesquisadores acerca da validade das estatísticas oficiais em educação, principalmente no que toca à metodologia de coleta das informações nas escolas (FLETCHER e RIBEIRO, 1987 e 1993; KLEIN e RIBEIRO, 1991). Por conta disso, argumentavam os pesquisadores, os governos estavam sujeitos a tomadas de decisão equivocadas. Esses trabalhos acabaram propiciando o estabelecimento de um novo modelo de acompanhamento do fluxo escolar – o Profluxo - e a modificação dos procedimentos estatísticos do MEC.

Procurando qualificar os dados oficiais, vários pesquisadores apontaram que a repetência era desigualmente distribuída entre os estudantes, mostrando que a probabilidade de repetência era maior entre os alunos que apresentavam maiores desvantagens econômicas e sociais (PATTO, 1990; SOARES, 1991; FREITAS, 1991). A progressão continuada, as classes de aceleração e de recuperação de férias figuraram como ações políticas para a racionalização do fluxo escolar e foram apresentadas por vários governos como meios de compensar as diferenças de origem socioeconômica, como instrumentos eficazes para reverter o quadro de repetência e evasão e responder à proposta de alteração dos padrões de gestão educacional.

Se, por um lado, essas medidas foram sustentadas como formas de superação dos mecanismos internos de seletividade escolar, promovendo impacto positivo na permanência do aluno na escola e na diminuição da distorção idade-série (cf. SOUSA, 2007; ALAVARSE, 2007, entre outros), por outro, colocaram em xeque a definição de qualidade apenas como permanência na escola e conclusão dos ciclos. Vários pesquisadores buscaram estabelecer os nexos entre a organização em ciclos e o desempenho escolar dos alunos (FERRÃO, BELTRÃO, SANTOS, 2002; MENEZES-FILHO, VASCONCELLOS, WERLANG 2005; FERNANDES, 2003). Entre outras conclusões, seus estudos mostram que as políticas de não retenção dão conta de regularizar os índices de produtividade dos sistemas, mas não promovem necessariamente o acesso dos estudantes aos conhecimentos socialmente valorizados.

Considerando que as políticas de correção do fluxo vem gerando um contingente cada vez maior de concluintes na educação básica, nota-se que o objetivo de aferir e controlar a qualidade do sistema apresenta nova inflexão: desde a década de 1990, os resultados de

avaliações de desempenho dos estudantes por meio de testes padronizados tem sido incorporados como novo indicador.

Com a divulgação dos resultados das avaliações na mídia, a sociedade passa a demandar maiores informações sobre os sistemas de ensino, o que tem sido respondido pelos governos com a implementação de políticas de responsabilização. Procuram tornar públicas as informações sobre o trabalho das escolas, considerando a equipe escolar e os gestores locais como responsáveis pelo nível de desempenho alcançado pelas instituições.

Como desdobramento dessa política, em março de 2007 foi apresentado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), contendo 30 metas e ações para melhorar a qualidade do ensino no país. O instrumento central para monitorar as ações e metas do plano é um indicador chamado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A intenção da União é a de que o indicador sirva como parâmetro para avaliar os sistemas de ensino, a partir de resultados obtidos na Prova Brasil e dos dados do Censo Escolar.

O IDEB é uma iniciativa do governo federal de integrar os resultados das avaliações em larga escala com os de fluxo escolar. Tal ação justifica-se pela persistência de sérios problemas de rendimento nos sistemas, principalmente em estados do norte e nordeste, apesar da significativa diminuição da distorção idade-série, ocorrida na década de 1990.

### **Indicadores de qualidade: o recrudescimento do controle sobre as escolas e o trabalho dos professores**

Os indicadores assumem a função diagnóstica na avaliação das escolas. Sendo indicadores de qualidade, definem padrões a serem alcançados e quando definidos predominantemente como objetivos, ainda que tenham a intenção diagnóstica, são utilizados a partir da definição *a priori* de padrões de desempenho ideal.

Esses objetivos são definidos fora do contexto escolar, cabendo aos professores a adaptação às exigências produzidas no âmbito das políticas educacionais e da economia. Independentemente dos indivíduos e dos processos dos quais tomam parte, e dos quais são agentes, há todo um aparato que impõe a adesão incondicional aos princípios e às fórmulas desenvolvidas por políticos e especialistas avaliados pelas ciências.

Feita essa consideração, destaca-se a perspectiva a partir da qual a reflexão aqui é proposta. Para isso, recorre-se a uma passagem d'*O Capital* de Marx: a finalidade da maquinaria utilizada como capital é a produção de mais-valia. O uso da maquinaria e da tecnologia aumenta a exploração do trabalhador pelo capitalista (MARX, 1985, p.7 e 23).

Portanto, a tecnologia e seu uso não são neutros, visto que o avanço tecnológico, embora tenha trazido benefícios para a vida, não aliviou a labuta diária a qual os homens estão submetidos. Herbert Marcuse, de igual modo, argumenta em vários de seus escritos que a tecnologia é um instrumento de controle e dominação. Em uma dessas passagens, o autor escreve que

*a tecnologia, como modo de produção, como a totalidade dos instrumentos, dispositivos e invenções que caracterizam a era da máquina, é assim, ao mesmo tempo, uma forma de organizar e perpetuar (ou modificar) as relações sociais, uma manifestação do pensamento e dos padrões de comportamento dominantes, um instrumento de controle e dominação (MARCUSE, 1999, p.73).*

Essa é a base para a análise do modo como as políticas de avaliação dos sistemas educacionais são formuladas, planejadas e implementadas.

Os próprios idealizadores das propostas de avaliação denominam os instrumentos e as técnicas avaliatórias de tecnologia da avaliação. Nesse caso, o avaliador é um técnico, que pode ou não participar das decisões políticas, mas sua principal função é planejar e tomar decisões ligadas ao desenvolvimento da avaliação. Mesmo nas práticas de auto-avaliação, os agentes encarregados de conduzir o processo, são “especialistas”, pessoas consideradas capazes porque dominam as ferramentas metodológicas necessárias para o levantamento, organização e interpretação dos dados. Além do mais, a definição de indicadores, seja qual for sua natureza, é concebida como emprego da tecnologia para o controle e intervenção na realidade. A propósito disso, as técnicas da pesquisa social são utilizadas com frequência na implementação de processos de avaliação. Alguns trechos de um artigo escrito no final do século passado, expressam a maneira como se faz uso da metodologia científica e ilustram a vinculação entre ciência, tecnologia e política:

*Um planejamento em avaliação (...) implica, forçosamente, numerosos julgamentos que não podem ser da responsabilidade de uma única pessoa, mas devem resultar do esforço cooperativo de uma equipe formada por diferentes especialistas (...). (...) Partimos do pressuposto de que a equipe de avaliação tenha uma liderança forte, disponha de competência científica e tenha um acesoramento eficiente. (...) A decisão inicial relacionada à avaliação quantitativa ou qualitativa é importante porque vai direcionar os procedimentos de análise estatística dos resultados. Admitindo-se, apenas para fins de discussão, que a opção foi no sentido da avaliação qualitativa, precisamos pensar que temos dados de entrevistas, anotações de observações, questionários e julgamentos, sendo necessário usar técnicas especiais de análise descritiva dos dados, fazer o mapeamento de observações e usar técnicas de triangulação para, entre outros aspectos, garantir a validade dos dados (VIANNA, 1998, p.153-156).*

A crítica aqui incide sobre aparato tecnológico da avaliação a serviço do controle social. O problema não é utilizar a metodologia científica na avaliação, pois seu emprego pode dar mais consistência aos dados coletados, mas sim o seu emprego numa realidade marcada pela lógica da dominação social e do controle político, como se todas essas técnicas e instrumentos fossem neutros e isentos de interesses. Na verdade, ignora-se que as práticas avaliativas estão assentadas na lógica da regulação social e do controle, ainda que se defenda a promoção da autonomia da escola e de seus agentes. Dito de outro modo: prevalece o controle sobre a autonomia, porque a avaliação institucional e dos sistemas é produto da racionalidade tecnológica – expressão cunhada por Marcuse (1969) – que está a serviço da manutenção das relações de poder e é, ela própria, dominação.

Esse contexto da avaliação, de outra parte, também pode ser interpretado tendo como referência a noção de burocracia, tal como definida por Max Weber. Tanto na administração pública como nas empresas privadas, a crescente burocratização consiste na aplicação de conhecimentos técnicos de controle à gestão das instituições. De um lado, as relações pessoais devem ser eliminadas ou negligenciadas; a administração deve ser “desumanizada”. De outro, burocratizar não deixa de ser o “nivelamento dos poderes”, pois é permitido a qualquer indivíduo o acesso aos cargos e as funções que antes, na sociedade aristocrática, era monopólio da nobreza e do clero. Pode-se falar em uma “justiça burocrática”, já que todos devem seguir as normas e regras estabelecidas e todos os funcionários estão sujeitos ou devem se sujeitar à autoridade legitimada a partir da racionalidade do aparato técnico.

No entanto, o próprio Weber reconhece que a burocratização das relações sociais e institucionais, ainda que aponte para o desmonte da autoridade de tipo tradicional, baseada nos interesses pessoais e particulares, e que é típica dos Estados patrimonialistas, tende à concentração do poder. Isso parece ser inevitável e aquele que participa da organização burocrática das instituições passa a depender cada vez mais do bom funcionamento do aparato para poder se manter no *status* alcançado: a autoridade exercida, agora assentada na racionalidade, deve continuar e se perpetuar. Além disso, os funcionários da burocracia, especializados e treinados, tornam-se indispensáveis ao funcionamento da administração do setor público e do setor privado.

Estes elementos aqui destacados permitem a afirmação, junto com Marcuse (1998), de que a burocracia é a implementação da racionalidade tecnológica nas estruturas de domínio e poder, de modo que é perpetuada a própria dominação social. Assiste-se o Estado exercendo seu poder institucionalizador, levando adiante uma intervenção que promove a regulação das ações locais. De outra parte, e isso está presente na fala dos agentes políticos, o que se busca é

a promoção e o fortalecimento da cultura da avaliação, cujas características principais são a eficiência, a transparência e a equidade, seguindo-se os princípios da burocratização, inclusive, com a profissionalização das práticas avaliatórias.

Em decorrência, a avaliação acaba por ser desejada pelos avaliados, uma vez que se tornou um mecanismo onipresente na vida das instituições. É como acontece a socialização, ou seja, o modo como cada indivíduo, segmento, grupo ou instituição se afirma perante o poder instituído. No caso específico da educação básica, observa-se o exercício do controle sobre o que se passa na sala de aula: o professor perde a autonomia profissional e converte-se em instrumento de objetivos e de normas impostas desde o exterior que, por sua vez, seguem orientações ligadas à eficiência e à eficácia, à promoção da qualidade e ao controle da qualidade.

A relação avaliador-avaliado é vivida por professores e alunos, e também gestores, como relação de dominação. Na verdade, cada escola busca sua legitimização a partir da conformidade com o meio institucional do qual faz parte. O que se enfatiza é que, diante da avaliação, professores e alunos, mas principalmente os professores, desenvolvem estratégias de adaptação e de sobrevivência.

Ora, essa parece ser a tendência diante da lógica perversa da responsabilização dos indivíduos e da instituição escolar, promovida pelas políticas educacionais em geral e pela avaliação, em particular. O pano de fundo dessas políticas implementadas a partir da década de 1990 parece ser a seguinte: desde 1960, os investimentos na área da educação crescem vertiginosamente. É a fase da expansão da educação escolar em escala mundial. Apesar de todo o investimento, considera-se que as escolas não apresentaram resultados satisfatórios. E também, os problemas relacionados às dificuldades de aprendizagem apresentadas pelos alunos persistem. Surgem e se solidificam os modelos de responsabilização. Conforme a moda, são responsabilizados os professores (daí a ênfase dada a formação docente) ou os próprios alunos (que devem investir na sua formação e capacitação), ou ainda, a administração e os gestores, recorrendo-se assim as teorias e fórmulas empregadas na administração das empresas (eficiência, produtividade e prestação de contas).

É desse modo que as práticas de avaliação mantêm vínculos com a racionalidade tecnológica. “A dominação se perpetua e se estende não apenas através da tecnologia, mas como tecnologia, e esta garante a grande legitimação do crescente poder político que absorve todas as esferas da cultura [e da vida]” (MARCUSE, 1969, p.154). A tecnologia e a técnica, embora continuem possuindo um potencial para a libertação, quando instrumentalizadas em

função da dominação, mesmo que dotada de racionalidade e legitimidade, não podem ser outra coisa: é meio para perpetuação da dominação; é a própria dominação.

### Referências Bibliográficas

- ALAVARSE, O. M. 2007. *Ciclos ou séries: a democratização do ensino em questão*. São Paulo. Tese, Faculdade de Educação, USP.
- BEISIEGEL, C. R. 1964. Ação política e expansão da rede escolar. *Pesquisa e Educação*, nº 1. São Paulo: CRPE.
- BEISIEGEL, C. R. 1986. Educação e sociedade no Brasil após 1930. In: FAUSTO, B., (org.) *História geral da civilização brasileira – III. O Brasil republicano. 4. Economia e Cultura (1930-1964)*. 2ª ed. São Paulo: Difel, p. 381-416.
- BONAMINO, A., FRANCO, C. 1999. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*. n.108, pp. 101-132. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>.
- BRASIL. 1996. *Lei nº 9.394/96, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*, 20/12/96. Brasília.
- BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.
- FERNANDES, C. 2003. *A escolaridade em ciclos no Brasil: uma transição para a escola do século XXI*. Tese de Doutorado, Departamento de Educação, PUC - RJ.
- FERNANDES, R. 2007. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Série Documental. Textos para Discussão. Brasília: INEP.
- FERRÃO, M.E.; BELTRÃO, K.; SANTOS, D. 2002. *Impacto das políticas de não-repetência no desempenho acadêmico dos alunos da 4ª série: modelagem multinível*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Departamento de Educação, PUC - RJ.
- FLETCHER, P. & RIBEIRO, S.C. 1987. O ensino de 1º grau no Brasil hoje. *Em Aberto*. Brasília, jan./mar. vol. 6, nº 33, p. 1-10
- FREITAS, L.C. 1991. A dialética da eliminação no processo seletivo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 39, p. 265-285, ago.
- KLEIN, R. & RIBEIRO, S. C. 1991. O Censo Educacional e o Modelo de Fluxo: o problema da repetência. *Revista Brasileira de Estatística*, nº 52, p. 5-45.

MENEZES-FILHO, N.; VASCONCELOS, L.; WERLANG, S. 2005. *Avaliando o Impacto da Progressão Continuada no Brasil*. Disponível em [www.sbe.org.br/ebe27/054.pdf](http://www.sbe.org.br/ebe27/054.pdf)

MARCUSE, H. 1999. Algumas implicações sociais da tecnologia. In: \_\_\_\_\_. *Tecnologia, guerra e fascismo*. São Paulo: Ed. Unesp, p.73-104.

\_\_\_\_\_. 1998. Industrialização e capitalismo na obra de Max Weber. In: \_\_\_\_\_. *Cultura e sociedade*. Vol. 2. São Paulo: Paz e Terra, p.113-136.

\_\_\_\_\_. 1969. *Ideologia da sociedade industrial*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar.

MARX, K. 1985. Maquinaria e grande indústria. In: *O capital*. Vol II. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, p.6-102. (Os economistas)

MINHOTO, M. A. P. 2003. *Avaliação Educacional no Brasil: crítica do Exame Nacional do Ensino Médio*. Dissertação, PUC - SP.

PATTO, M. H. S. 1990. *A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia*. São Paulo: T. A. Queiroz.

SANTOS, L. P. 2002. Políticas públicas para o ensino fundamental: Parâmetros Curriculares Nacionais e Sistema Nacional De Avaliação (SAEB). *Educação & Sociedade*. Vol. 23, n.80, pp. 346-367. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>.

SOARES, M. B. 1991. Avaliação Educacional e Clientela Escolar. In: M. H. S. PATTO (Org.) *Introdução à Psicologia Escolar*. 2 ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, p.47-53.

SOUSA, S. Z. 2007. Avaliação, ciclos e qualidade do Ensino Fundamental: uma relação a ser construída. *Estudos Avançados*. Vol. 21, p. 27-44.

SPOSITO, M. P. 1992. *O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo*. São Paulo: Edições Loyola.

VIANNA, H. M. 1998. Implantação de avaliação de sistemas educacionais: questões metodológicas. *Idéias*. n. 30, p.147-160.