

# FREITAS, D. N. T. A Avaliação da Educação Básica no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2007.

Por Douglas Danilo Dittrich

Através de um exercício de análise da presença do tema avaliação nas pesquisas, nas normatizações e nas regulamentações da educação básica do Brasil, Dirce Freitas consegue detectar o processo de redefinição do papel do Estado frente à educação, até a consolidação de um Estado-Educador, no qual a:

dimensão pedagógica e a dimensão educativa da regulação estatal via avaliação podem ser percebidas, com certo grau de nitidez, quando são considerados os desdobramentos das iniciativas da União em unidades federativas e também os encaminhamentos do INEP, nos anos de 2003 e 2004, no tocante à avaliação básica no país (FREITAS, 2007, p. 154).

Se na história recente (da década de 1980 para cá) da pesquisa na área de política educacional brasileira, com o processo de redemocratização do Estado Brasileiro, alguns temas têm dominado a cena acadêmica, como são os casos da gestão e do financiamento, há entre eles uma linha quase invisível, que se por um lado permeia ambos, por outro dificilmente é trazida à tona por estes estudos, que é a Avaliação como Política Educacional, passando a assumir uma dupla função, a de indução de qualidade e a de aferição de qualidade.

O caminho trilhado pela autora leva em conta primeiramente a emergência do tema medida-avaliação na educação básica no Brasil, considerando para tanto a pesquisa, a norma legal, o planejamento.

Como marco inicial da pesquisa são tomadas as afirmações de Lourenço Filho em conferências entre 1938 a 1940 onde ele

afirma que:

Os mais altos valores humanos admitem comparação, subordinação, hierarquia. Ou admitiremos séries contínuas de suas expressões, que poderão ser verificadas no indivíduo, confrontado com grupos, como rendimento, ou só teremos para orientação no trabalho educativo o arbitrário ou a fantasia... (LOURENÇO FILHO. In: FREITAS, 2007 p. 9).

Mas o intervalo de tempo onde a autora centra seu esforço de análise é “demarcado pela instalação da nova ordem institucional (1988) e pelo término do terceiro período de governo na vigência e reforma dessa ordem (2002)” (FREITAS, 2007, p. 2).

O livro está estruturado em três capítulos. No primeiro a autora detecta o processo de “emergência da medida-avaliação”, o segundo capítulo constitui-se de um exercício de análise da “instituição da medida-avaliação-informação como norma de uma nova regulação educacional” e a temática do “Estado-educador brasileiro e sua atuação como Estado-avaliador” compõe as discussões do terceiro capítulo.

Ao debruçar-se sobre a emergência da medida-avaliação, Freitas concentra-se primeiramente nas pesquisas educacionais, analisando diversos autores, e particularmente nas contribuições de Sandra Zákia Sousa ela constatou que na segunda metade da década de 1980 a avaliação passou a ganhar: “*sentido como processo de compreensão da escola, destinado a direcionar suas intervenções, articulando-se avaliação da aprendizagem com avaliação da escola*” (Idem, p. 16).

Já as pesquisas de Heraldo M. Vianna e

Bernadete Gatti foram relevantes para destacar que a *“garantia do acesso à educação escolar e a responsabilidade pela qualidade do ensino estariam demandando do Estado a condução de um processo avaliativo interno e externo”* (Idem, p. 31).

É interessante observar que o desenvolvimento de todo o seu primeiro capítulo faz a autora revisar sua hipótese sobre *“como se deu a emergência da avaliação em larga escala no país”* (idem, p. 56), destacando que os estudos por ela analisados, experiências prévias relatadas contribuíram de forma vigorosa para a emergência da avaliação em larga escala no país.

No capítulo dois, intitulado *“A Instituição da ‘Medida-Avaliação-Informação’ como Norma de uma Nova Regulação Educacional”* verifica-se um dos mais bem montados mosaicos da política educacional, onde as peças foram recortadas e coladas de forma a que, não apenas o ordenamento constitucional e legal, onde a Constituição Federal de 1988 e as emendas constitucionais 14/96 e 19/98 formam a base, mas também os interlocutores, as instituições e a relação temporal contribuem, dando vida e cor ao mosaico. Esta opção da pesquisadora permite ao leitor um sentir-se presente nos relatos, tal é o grau de detalhamento da composição e montagem das peças.

É no artigo 206 da Constituição Federal, que a autora se referencia para destacar que já no âmbito constitucional a avaliação educacional estava posta, afirmando que ali

onde se encontra a expressão *“garantia de padrão de qualidade”*, não apenas enseja, mas impõe questionamentos referentes à avaliação educacional, pois ao se tratar de definir padrões de qualidade é preciso resolver um problema anterior, que diz respeito a qual qualidade se fala e para quem e para que tal qualidade se faz necessária.

Outra peça recortada para a montagem foi a Lei 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, considerado pela autora como *“um mecanismo importante de intervenção na situação existente, caracterizada por extrema desigualdade tributária entre estados e municípios, que dificultava a garantia de um padrão razoável de qualidade educacional para todos”* (Idem, p. 69, grifo meu).

Na análise do ordenamento legal infraconstitucional, a autora definiu como sendo o seu marco inicial o processo de discussão da nova LDB, construindo uma análise pormenorizada dos conflitos de interesse que concorreram junto à sua tramitação. Fazem parte de sua análise os atores, as instituições e principalmente as proposições legais, atendo-se principalmente à presença do tema avaliação.

Na tramitação da LDB, a autora analisa que, tanto o projeto que recebeu o número 1.258/88, constituído pela sociedade civil, que deu lugar ao substitutivo Jorge Hage, como o projeto que em 1992 passou a dividir espaço político com o número 67/1992, apresentado pelo Senador Darcy Ribeiro, são encontrados mecanismos de avaliação.

É importante salientar que, por mais que o foco da autora fosse detectar o processo de constituição e consolidação normativa/legal do “*complexo medida-avaliação-informação*” (Idem, p. 63), ela deixa sempre visível quem eram os interlocutores, como indivíduos que representavam determinados interesses políticos além das instituições envolvidas.

O Plano Decenal para a educação básica também recebeu o olhar cuidadoso de Freitas, que percebeu neste movimento uma ação intencional de planejamento educacional, no qual, de forma antecipada à aprovação da LDB, buscava-se contemplar “medida-avaliação” e informação no planejamento educacional.

Com perspicácia, Freitas alerta que a importância do processo de discussão e efetivação do Plano Decenal “*não deve ser vista como equivalente à da norma legal*” (2007, p. 91), mas que é preciso destacar que este processo revestiu-se de:

relevância política ao lidar com diretrizes e recomendações internacionais e, também, ao ensaiar articulações entre os âmbitos subnacional/nacional/internacional. Os registros desse processo (documentos gerados) explicitam as estratégias político-administrativas do governo central na articulação dos agentes federativos, na administração de demandas e interesses de agentes, na difusão de diretrizes e recomendações internacionais e na legitimação das políticas educacionais (Idem, *Ibidem*).

Como conclusão do capítulo, é destacada a ação intencional do Governo Federal com vistas a consolidar um papel estratégico, que se por um lado consolida mecanismos de descentralização (desresponsabilização), por outro garante para si a prerrogativa de ser indutor, controlador e o avaliador dos programas descentralizados, tendo como instrumento regulador o “complexo ‘medida-avaliação-informação’” (FREITAS, 2007, p. 99).

Outra conclusão diz respeito ao processo de constituição legal do SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) que fez parte do processo de transformação do Estado

brasileiro, que passou de Estado-executor a Estado-avaliador e regulador, sendo a avaliação em larga escala considerada como mecanismo estratégico para a gestão pública.

No terceiro capítulo, a autora busca expressar como, no período de 1988-2002, as dimensões pedagógica e educativa da avaliação deram condições de o Estado-educador manifestar-se como Estado-avaliador.

Sua análise passa pelo processo de reforma administrativa desencadeada no Brasil, suas relações com o que a autora considera mais apropriado ser chamado de “*internacionalização e regionalização*” (FREITAS, 2007, p. 135), que carrega consigo a globalização, mas diverge desta ao perceber não apenas a importância das políticas nacionais, mas como elas são essenciais.

Ocorre que, por mais que a autora tenha tomado todos os cuidados para evitar compreensões equivocadas de suas descrições e defesas, acaba escorregando justamente onde ela possui maior domínio, que é na análise da avaliação como política.

Após ela desenvolver um extenso relato das formas de ação e dos princípios norteadores de um Estado que prima pela efetivação de técnicas gerenciais modernas, dentre as quais a autora elenca primeiro a “*regulação baseada na noção de ‘quase-mercado’ na educação*” e em segundo a “*modernização da gestão*”, este segundo acaba por gerar outros quatro princípios, sendo eles: “*orientação para resultados objetivos e mensuráveis*”, a “*flexibilidade administrativa*” a “*autonomia gerencial*” e, por fim, o “*controle hierárquico gerencial*”.

Qual o problema desta seqüência muito bem montada e esclarecida? Ocorre que todo esse esforço da autora visa destacar como os mecanismos de avaliação em larga escala (aqui especificamente o SAEB) concorreram para consolidar o Estado por ela descrito, o qual se utilizou das orientações e princípios acima mencionados para consolidar o “*princípio da competição*” (FREITAS, 2007, p.

176), desencadeando a supervalorização da comparação, sendo que estas circunstâncias contribuíram para que a comparação fosse constituída e um valor próprio, de *“um valor em si”* (Idem, p. 177).

Há pelo menos um equívoco ao considerar que o SAEB contribuiu para consolidar o espírito de competição, pois os dados gerados pelo SAEB não permitem um processo de correlação ou comparação entre escolas ou municípios, o que passou a ser possível somente a partir de 2005 com a implantação de outro mecanismo de avaliação de larga escala denominado PROVA BRASIL.

Como conclusões, a autora aponta em suas *“considerações finais”* (FREITAS, 2007, p. 185-197), que mesmo que seja nítida a influência de organismos internacionais, *“não se pode atribuir a regulação avaliativa no Brasil”* a um processo de imposição destes organismos; que os mecanismos de avaliação em larga escala contribuíram decisivamente na construção de um regime de *“colaboração sob condicionalidades”*, o que implicou em um maior grau de controle por parte do Estado central, tanto na *“esfera de financiamento”* como em *“programas e projetos”*. Há ainda uma boa provocação por parte da autora, ao afirmar que:

*pouco se sabe ainda a respeito de como tem sido tratada a questão da avaliação para a regulação da educação básica no âmbito subnacional, como surgiram e se firmaram as iniciativas próprias de avaliação em larga escala nas unidades federativas, quais as razões-de-Estado para a criação/manutenção/aperfeiçoamento de tais iniciativas, quais nexos se estabelecem entre medida, avaliação e informação educacional no âmbito subnacional, como essas iniciativas operam no contexto das políticas subnacionais e no âmbito da escola, quais seus efeitos, se são eficazes e efetivas, que formação promovem, o que representam e propiciam em termos de democratização das relações e de realização do direito à educação* (FREITAS, 2007, p. 196).

Pelo minucioso exercício de trazer à tona todo árduo trajeto que constituiu a implementação e regulamentação legal do processo de ‘medida-avaliação’, a obra sem dúvida enriquece o olhar de quem objetiva compreender a avaliação como política educacional de Estado. Para os novos pesquisadores a leitura é muito instigante pelo fato de a autora deixar provocações significativas, como a mencionada acima, para futuros trabalhos de pesquisa.